

TARTU ÜLIKOOL
Majandusteaduskond

Urmo Saareoja

**AVALIKE TEENUSTE ERASEKTORILE DELEGEERIMISEST
TALLINNA LINNA PRAKTIKATE NÄITEL**

Magistritöö sotsiaalteaduse magistrikraadi taotlemiseks ettevõtluse ning tehnoloogia
juhtimise erialal

Juhendaja: dotsent Diana Eerma (PhD)

Tartu 2018

Soovitan suunata kaitsmisele

(juhendaja allkiri)

Kaitsmisele lubatud “ “ 2018. a

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

(töö autori allkiri)

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. AVALIKU SEKTORI ROLL TEENUSTE PAKKUMISEL ÜHISKONNALE	8
1.1. Avalike teenuste mõiste ja delegeerimise põhjused	8
1.2. Avalike teenuste erasektorile delegeerimise vajadus ja võimalused	13
1.3. Avalike teenuste delegeerimist mõjutavad faktorid	18
2. ERASEKTORI LAIEM KAASAMINE AVALIKE TEENUSTE PAKKUMISELE	26
2.1. Avalike teenuste delegeerimise senine praktika Tallinna linnas	26
2.2. Tallinna linna valmisolek avalike teenuste delegeerimiseks ja seda mõjutavad faktorid	36
2.3. Tallinna linna täiendavad avalike teenuste delegeerimise võimalused erasektorile	39
2.4. Järeldused ja ettepanekud Tallinna linna avalike teenuste delegeerimise võimalustest	43
KOKKUVÕTE.....	47
VIIDATUD ALLIKAD	50
LISAD	57
Lisa 1. Intervjuu Riigihalduse minister Jaak Aabiga.....	57
Lisa 2. Intervjuu Tallinna linnapea Taavi Aasaga.....	63
Lisa 3. Intervjuu Tallinna abilinnapea Aivar Riisaluga.....	70
Lisa 4. Intervjuu Tallinna abilinnapea Eha Võrguga.....	74
SUMMARY	80

SISSEJUHATUS

Omavalitsuste konkurentsivõime muutub üha enam sõltuvaks avaliku sektori teenuste kättesaadavusest ja kvaliteedist. Ühest küljest tingib Tallinna elanikkonna kasv teenuste suurenenud tarbimise, teisalt on tarbijate ootused avalike teenuste kvaliteedile tõusnud. Järgmiste aastate väljakutse linnale on vastata tarbijate ootustele. Selleks tuleb tegeleda avalike teenuste kvaliteediga ning võimalustega parandada veelgi nende kättesaadavust.

Üha olulisemaks muutub ka küsimus avalike teenuste pakkumisest parimal ja efektiivsemal viisil. Linna ees seisab valik, kas tõsta omavalitsuse võimekust teenuste pakkumisel, või eelistada teenuste delegeerimist. Õigest otsusest sõltub elanike rahulolu, sotsiaalne turvalisus ja erinevate linnapiirkodade tasakaalustatud areng, mis muuhulgas välistaks paljudele Euroopa pealinnadele probleemiks kujunenud getostumise. Avalike teenuste kvaliteet omakorda kindlustab edu ettevõtluses, mis vajab piisaval hulgal tööjõu olemasolu, toetavaid regulatsioone ning võimalikult lihtsat asjaajamist.

Üha olulisemaks muutub ka avalike vahendite eesmärgipärase ja efektiivse kasutuse teema. Kuigi avalike teenuste puhul on keeruline kvaliteeti ja efektiivsust mõõta, on see siiski äärmiselt oluline, sest elanike ootused ei pruugi sageli ühtida poliitiliste kaalutlustega ning sel juhul on tähtis leida kõiki osapooli rahuldavad põhjendused.

Kindlasti ei saa avalike teenuste vajalikkust ega eesmärgipärasust mõõta neile kuluvate eelarvevahenditega, ega ka pelgalt inimeste rahuloluga. Arvestada tuleb erinevaid aspekte. Ometi ei saa pidada ka kulutuste optimeerimist vähetähtsaks nagu ka avaliku ootuse ja teenuse optimaalse hinna suhet ning teenuse erakätesse delegeerimisel spetsialiseerumise ja selgepiirilise vastutuse eeliseid omavalitsuse enda poolt teostatava avaliku teenuse ees. Siit algabki arutelu teenuste delegeerimise plusside ja miinuste üle.

Avalik sektor on viimaste aastate jooksul andnud erasektorile üle mitmeid ülesandeid, sealhulgas neid, mille osutamist peeti seni vaid omavalitsuste ja riigi pärusmaaks.

Jälgides kuidas see protsess on toimunud Eesti suurimas ning võimekamas omavalitsuses, Tallinna linnas, võib teha kaugemale ulatuvaid järeldusi avalike teenuste delegeerimise plusside ning miinuste kohta, millest saaksid õppida ka teised omavalitsused, ning mis oleks samuti otsustusprotsesse hõlbustavaks materjaliks valitsusele ning Riigikogule.

Valdkonniti suhtutakse avalikkuses teenuste delegeerimisse erinevalt. Näiteks peetakse enesestmõistetavalt, et osa sotsiaalteenustest, ühistranspordist ja jäätmeveost osutatavad eraettevõtted. Teistel juhtudel võib avalikkus suhtuda ülesannete erasektorile delegeerimisse negatiivselt isegi siis, kui see võib tunduda kuluefektiivsemana. Elavat diskussiooni on tekitanud mõte mõnede korrakaitseülesannete, näiteks inimkannatanuteta avariide menetlemise andmine politseilt erasektorile. Samas on korrakaitsetesse üha enam kaasatud eraturvafirmasid. Protsess on toimunud kuidagi enesestmõistetavalt ja märkamatuks, avalik korrakaitseteenus on muutunud seeläbi tasuliseks, erasektori poolt osutatavaks ning tarbijate poolt finantseeritavaks.

Teema muudab aktuaalseks suund valitsemiskulude kokkuhoiule nii riigis kui omavalitsustes. Eelarvestrateegia kaudu püütakse Eestis valitsussektori kulutusi pidevalt vähendada. Näiteks õnnestus riigil kulutusi võrreldes 1998. aasta 39,4% sisemajanduse koguproduktist (edaspidi SKP) kärpida 2006 aastaks 34,2%-ni, mis võrreldes Euroopa keskmisega, 46,7% oli igati märkimisväärne saavutus (Valitsussektori kulude ... 2009). 2016. aastaks tõusid valitsemissektori kulud meil siiski 40,6%-ni SKP-st. Näiteks Rootsis oli valitsussektori kulu 2016. aastal 49,4% ja Soomes 56% SKP-st. Euroala keskmine 46%. (Eurostat 2017) Samas on Rahandusministeerium riigi eelarvestrateegias 2018–2021 välja toonud põhimõtte lähiaastatel valitsemissektori kulusid mitte kasvatada. (Riigi eelarvestrateegia ... 2017) Tallinna ametiasutuste tegevuskulud, on viimase kolme aastaga suurenenud pea 4% aastas, kogusummas 30 miljonit eurot. (Tallinna linna eelarve ... 2017)

Suund valitsemiskulude kokkuhoiuks on ka mujal maailmas viinud avalike teenuste pakkumise üha laiemalt erasektoris, kust loodetakse samade ülesannete täitmisel omavalitsustest suuremat efektiivsust. Avaliku teenuse osutamise efektiivsuse kasv ongi peamine eesmärk, mida erasektori kaasamisel eeldatakse (Hodge 2000: 24).

Oluline on hinnata Tallinna võimalusi avalike teenuste delegeerimisel, sest Tallinna üha kasvavate valitsemiskulude kokkuhoiuks on enam tulemust andev võimalus just teenuste delegeerimine erasektorile. Teenuste delegeerimine on üha enam tähelepanu keskmisse tõusev võimalus, millega seonduva analüüsimine on ka magistritöö autorile väljakutset pakkuv.

Magistritöö eesmärk on teha ettepanekuid edaspidiste avalike teenuste delegeerimise võimaluste osas Tallinna Linnavalitsusele.

Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- määratleda avaliku teenuse delegeerimise mõiste ja tuvastada delegeerimise põhjused;
- anda ülevaade avalike teenuste delegeerimise võimalustest erasektorile;
- vaadelda avalike teenuste delegeerimist mõjutavaid faktoreid;
- koostada intervjuuplaan ning viia läbi poolstruktureeritud intervjuud avaliku sektori juhtidega;
- välja selgitada avalike teenuste delegeerimise valmisolek ja vajalikkus Tallinna linnas;
- analüüsida avalike teenuste delegeerimise õnnestumisi ja ebaõnnestumisi ning teha ettepanekuid Tallinna Linnavalitsusele täiendavaks avalike teenuste delegeerimiseks.

Magistritöö on jaotatud kaheks peatükiks: teoreetiliseks ning empiiriliseks. Esimene peatükk loob teoreetilise raamistiku, kus vaadeldakse avalike ülesannete mõistet, olemust ja liigitust. Lisaks vaadeldakse teenuste delegeerimise põhjuseid, sisemisi ja väliseid piiranguid avalike ülesannete erasektorile delegeerimisel ning eduka delegeerimise kriteeriumeid. Samuti antakse ülevaade varasematest uuringutest ja väljatöötatud metodoloogiatest.

Töö teine peatükk hõlmab magistritöö empiirilist osa, kus vaadeldakse kohaliku omavalituse ja erasektori koostöö vorme ja valdkondi avalike ülesannete täitmisel ning tuuakse välja milliseid teenuste delegeerimisi viise võib pidada edukaks ja millistele peaks lähenema ettevaatlikumalt. Peamiseks eesmärgiks on näidata võimalusi tõhustamiseks Tallinna Linnavalitsuses kasutatavat praktikat teenuste delegeerimisel erasektorile.

Töö teine osa keskendub ka avalike ülesannete delegeerimise peegeldusele läbi linnavalitsuse liikmete empiiriliste kogemuste. Selleks viib autor läbi poolstruktureeritud süvaintervjuud riigihalduse ministri ja Tallinna linnajuhtidega, et välja selgitada avalike teenuste delegeerimise vajalikkus, selleks valmisolek ja võimalused ning käsitleda kas ja kuidas hinnatakse täna teenuste delegeerimise efektiivsust. Intervjuude põhjaliku analüüsi tulemusena esitab autor ettepanekud Tallinna Linnavalitsusele edaspidiste avalike teenuste delegeerimise võimaluste osas.

Tööga seotud põhilised märksõnad: avalik sektor, avalik teenus, delegeerimine, valitsemiskulude kokkuhoid, Tallinn

1. AVALIKU SEKTORI ROLL TEENUSTE PAKKUMISEL ÜHISKONNALE

1.1. Avalike teenuste mõiste ja delegeerimise põhjused

Käesolevas alapeatükis käsitletakse töö eesmärgipüstistusest ja uurimisülesannetest lähtuvalt, milline on teoreetiline raamistik avalike teenuste mõistel ja kuidas avalike teenuseid liigitatakse, milline on avalike teenuste delegeerimise õiguslik raamistik, kuidas avalikke teenuseid delegeeritakse ning mis on delegeerimise mõiste ja sisu. Samuti leiavad käsitlemist peamised põhjused miks avalikke teenuseid delegeeritakse ja millised on avalike teenuste delegeerimise piirangud ning võimalused.

Lisaks luuakse raamistik sellest, mida käsitleda erasektori all ja milliste sisemiste ning väliste faktorite mõjuga tuleb arvestada avalike teenuste delegeerimisel, et hinnata delegeerimise vajalikkust lähtudes selle ohtudest ja eelistest ning avaliku sektori eesmärgist saavutada läbi teenuste delegeerimise nende pakkumise efektiivsus. Piiritletakse ka delegeerimise mõiste erasektorile.

Avalikku teenust defineeritakse kõige üldisemalt kui avaliku halduse asutuse poolt osutatavat teenust, mis on suunatud üldkasutatavate hüviste pakkumisele. (Kohaliku omavalitsuse ... 2009: 11) Avalikud teenused on jagamatud ning neid tarbivad kõik kodanikud, olenemata kas ja kui palju nad selle eest maksavad, avaliku teenuse mõte on teenida avalikku huvi (Kreinin 2017: 1).

Õiguskantsler on analüüsinud haldusõiguse teooria käsitlust oma ettekandes (2004: 1), avalikku teenust kui üht haldustegevuse liiki, kus „avalik teenus tähendab riigi või muu avaliku võimu kandja toiminguid ja abinõusid, mis on kooskõlas riigi poliitikaga ning toetavad seadusandja tunnustatud avaliku huvi realiseerimist. Avaliku teenusega ei taotleta majandushuvi realiseerimist. Oluline on teenuse kättesaadavus ja hea kvaliteet. Sellist tõlgendust toetab ka Euroopa Ühenduse õigus. Euroopa Ühenduse asutamislepingu

artikli 16 kohaselt hoolitsevad ühendus ja liikmesriigid selle eest, et üldist majandushuvi pakkuvat teenust (üldhuviteenus ehk universaalteenus) osutataks eesmärgipäraselt.“ (Õiguskantsleri ettekanne ... 2004: 1)

Traditsiooniliselt aga iseloomustavad avalikke teenuseid (Ostrom *et al.* 2012: 16) järgmised komponendid: välistamatus, kooslus ehk teenuste pakkumine ja kättesaadavus kõigile, lisaks ka konkurentsitus ehk ühe inimese tarbimine ei välista teiste samaväärset teenuse tarbimist, ta on raskesti mõõdetav ning seal on väike individuaalne valikuvabadus (Kohaliku omavalitsuse ... 2009: 11).

Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit on oma põhjalikus uuringus (2011: 9) märkinud, et „avalikke teenuseid iseloomustab kogukonnast lähtuv tunnetatud vajadus tagada võrdne juurdepääs neile teenustele ja nende kättesaadavus ning see sisaldab nii seadusega määratud kohustuslikke kui ka vabatahtlikke riigi ja omavalitsuste ülesandeid.“ (Lember *et al.* 2011: 9)

Alljärgnev tabel toob välja, mille poolest avaliku sektori teenused erinevad erasektori teenustest:

Tabel 1.1. Avaliku ja erasektori teenuste sisu erinevuse võrdlus

Erasektori kaubad ja teenused	Avaliku sektori kaubad ja teenused
Teenuse kogust ja kvaliteeti suhteliselt kerge mõõta.	Teenuste kogust ja kvaliteeti on reeglina raske mõõta.
Tarbitavad vaid ühe inimese poolt.	Tarbitavad ühiselt ning sageli samaaegselt kogu avalikkuse poolt.
Kerge välistada teenuse tarbimist nende poolt, kes pole maksevõimelised.	Raske välistada teenuse tarbimist nende poolt, kes selle eest ei maksa.
Indiviidil on üldjuhul valikuvabadus, kas tarbida teenust või mitte ning ka teenuse kvaliteedi osas.	Indiviidil üldjuhul puudub valikuvabadus nii teenuse tarbimise kui ka kvaliteedi osas.
Teenuse eest maksmine on tihedalt seotud nõudluse ning tarbimisega.	Teenuse eest maksmine ei sõltu otseselt nõudlusest ning tarbimisest (ebaefektiivsus)
Turumehhanismid reguleerivad teenuste pakkumist ning nõudlust.	Teenuse pakkumist ning nõudlust juhivad poliitilised protsessid.

Allikas: (Kohaliku omavalitsuse ... 2009: 11)

Lähtudes eeltoodust (vt tabelist 1.1) saab väita, et avalikke teenuseid iseloomustab see, et need on kättesaadavad kõigile kes teenuseid vajavad, nende kogust ja kvaliteeti on enamasti raske mõõta ja see omakorda tingib, et teenuse tarbijatel puudub valikuvõimalus

nii teenusele kui ka selle kvaliteedile. Lisaks on avalike teenuste hinnakujundamise aluseks mitte tarbimine ja nõudlus vaid pigem poliitilised otsused ehk poliitiline mõõde.

Avaliku teenust defineeritakse erinevates allikates ja käsitlustes mitmeti, kuid üldjuhul eeldatakse, et teenuse tarbijal on selle järele vajadus ja teisalt teenuse pakkujal on kohustus ja valmisolek seda tarbijale osutada. Lisaks on teenusepakkuja poolt tuvastatud ja määratletud konkreetne sihtrühm, kelle vajaduste või õiguste realiseerimiseks teenust pakutakse. (Leinfeld 2016: 35)

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi avalike teenuste korraldamise rohelisest raamatust (2013: 5) tulenevast Riigikontrolli hinnangust järeldub, et avalikud teenused on võimalik jaotada suures plaanis kaheks:

- Soodustavate haldusaktide andmine – milleks näiteks on toetuse määramine, avaliku teabe ja enda kohta info pärimine ning erinevate keskkondade loomine (maksude deklareerimine jne.);
- Ehtsad avalikud teenused – milleks on näiteks vee- ja energiavarustus, jäätmekäitlus, tänavate korrashoid, ühistransport, arstiabi jne.

Kõik avaliku sektori poolt pakutavad teenused ei ole avalikud hüved või soodustused, lisaks avalikule sektorile pakub sama teenust järjest enam ka erasektor. Näitena võib tuua hariduse ja sotsiaalteenused (Avalike teenuste ... 2010: 5), kuid on oluline märkida, et jõuline kontroll avalike teenuste üle peab teatud valdkonnas jääma avalikule sektorile, kuna individid ei pruugi turusituatsioonis enda jaoks parimat otsust teenuste tarbimisel langetada, peab avalik sektor neid teenuseid ka ise suutma tagama (Stiglitz 2000: 86).

Rahandusministeeriumi poolt tellitud põhjalikus uuringus (Valitsussektori ... 2016: 10) jaguneb riigiülesannete määratlus Põhiseadusest tulenevalt sisuliselt kolmeks ülesandeks, mille üleandmisele erasektorile on kehtestatud absoluutne keed:

- ülesanded millele on määratud konkreetne täitja;
- ülesanded mille täitmise kohustus on pandud riigile;
- ülesanded mis on eelduslikult riigi põhiülesanded.

Lisaks riigile on ka kohalik omavalitsus mitmete avalike teenuste pakkuja. Avaliku teenusena saab käsitleda omavalitsustes neid elanikkonnale suunatud teenuseid kus

lähtutakse Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast (1994), Eesti Vabariigi Põhiseadusest ja Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (2017) toodud kohustuslike ülesannete loetelust (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus § 6 sätestab omavalitsusüksuse ülesanded ja pädevuse).

Seadustest tuleneb kohalikel omavalitsustel (edaspidi KOV) universaalpädevus ehk „õigus ilma erivolitusega otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi“. Nii ei saagi seadustes ammendavat loetelu KOV ülesannetest ja KOV-il on „õigus lahendada ka neid tunnustelt kohaliku elu küsimusi, mida seadused ei nimeta.“ (Eesti Vabariigi ... 2017: 154)

Vastavalt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koostatud Avalike teenuste korraldamise rohelisele raamatule (Avalike teenuste ... 2013: 6) on avalik teenus selline teenus, „mida riik või kohalik omavalitsus või avalikku ülesannet täitev eraõiguslik isik osutab isiku tahtel (sh eeldataval tahtel) tema seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks või õiguste kasutamise võimaldamiseks.“

Avalikus sektoris teenuste osutamisel on üheks võimaluseks ka avalike teenuste delegeerimine erasektorile. (Avalike teenuste ... 2013) Klassikalisteks avalikeks teenusteks loetakse korrakaitse, keskkonnakaitse ja kontroll, riiklik ringhääling, haridus, tervishoid, sotsiaalvaldkond jne. (Ostrom *et al.* 2012: 14) Seega iseloomustab avalikke teenuseid vältimatus, avalikud teenused peavad olema kättesaadavad kõigile ja konkurentsituult ning avalikel teenustel puudub individuaalne valikuvabadus.

Tulenevalt eeltoodust on ka erinevad riskid, mis võivad teenuse tagamist mõjutada – järjepidevus, kvaliteet ja kättesaadavus, mis tekitab avalikule sektorile kõrgendatud ootused ka avalike teenuste pakkumise ja delegeerimise osas, millest tuleneb asjaolu, et teenuste pakkumine ja delegeerimine peab olema korrektselt planeeritud.

Klassifitseerides avalike teenuste delegeerimise vorme (Vinni, Uus 2014: 1) näeme, et nendeks on:

- klassikaline lepinguline delegeerimine äriühingutele;
- delegeerimine vabaühendustele/kodanikeühendustele;
- sotsiaalne ettevõtlus.

Avalike teenuste pakkumine läbi erasektori tähendab teisisõnu, et avalik sektor delegeerib enda kohustused edasi. Eesti keele seletav sõnaraamat (2009) annab „delegeerimine“ mõisteks volitamise ehk kellegi nimel tegutsemise õiguse ja kohustuse andmise.

Maailmas on alates uue haldusjuhtimise (*New Public Management*) praktikate kasutuselevõttu üha enam räägitud ja praktiseeritud avalike teenuste delegeerimisest, avalike teenuste delegeerimist tähtsustatakse üha rohkem ja seda võib pidada uue põlvkonna haldusjuhtimise tugisambaks, kus keskseks narratiiviks on vajadus vähendada avaliku sektori kulusid, delegeerides ülesandeid erasektorile. (Hughes 2003: 51) Keskseks ideeks on, et erasektor suudab pakkuda teenust parema või samaväärse kvaliteediga, kuid oluliselt kuluefektiivsemalt. Ülaltoodusse on sisse kodeeritud väide, et avalik sektor oma olemusena ongi ebaefektiivne ja erasektor seevastu efektiivne (Meier, Hill 2007: 53–54).

Delegeerimise peamiste põhjendustena tuuakse efektiivsust, mille annab erasektori kaasamine just nendes valdkondades kus avalikul sektoril teenuste osutamise puhul napib kas kompetentse, ressursse või puudub võimekus ning selline delegeerimine vähendab survet eelarvekoormusele. (Lember *et al.* 2011: 11) Ühena võimalustest sellise eesmärgini jõuda nähti mitte üksnes riigifunktsioonide delegeerimist erasektorile, vaid ka erainvesteeringute kaasamist vastavatesse valdkondadesse (Merusk 2000: 499).

Oluline on avalike teenuste delegeerimisel silmas pidada, et teenus oleks tarbijatele kättesaadav nii territoriaalselt kui ka teenust tarbiva segmenti sissetulekutest lähtudes ehk teenuse hinna kujundamine peaks olema kohaliku omavalituse otsustada ja määrata.

Protsess ja viis kuidas ja millised avalikud ülesanded delegeeritakse, peavad olema seaduslikud ja läbipaistvad. Ühtlasi see, kellele teenus antakse delegeerida peab täitma ülesandeid iseseisvalt, kohalikul omavalitsusel peab säilima vastutus ja järelevalvekohustus. (Altnurme 2002: 14) Võimalike rikkumiste korral oleks võimalik avalikul sektoril teenuse pakkuja korrale kutsuda ning teenuste täitmise osas järelevalvet pidada (DeHoog 1996: 528).

Käesoleva magistritöö raames on avaliku teenuse osutamine lähtuvalt eeltoodud viisidest:

- avaliku teenuse osutamine avaliku sektori poolt;
- avaliku teenuse osutamise delegeerimine avaliku sektori poolt juriidilistele kui ka kodanikuühendustele otse või läbi lepinguliste kohustuste edasiandmise.

Käesoleva töö raames piiritletakse teenuste delegeerimisest lähtuvalt teenuse osutaja subjektist. Juhul kui teenus on teostamiseks edasi antud avaliku sektori poolt mis tahes ettevõtlusvormiga ettevõttele või organisatsioonile (kus ei oma riik või kohalik omavalitsus osalust), on tegemist avaliku teenuse delegeerimisega erasektorile. Seega käsitletakse käesolevas töös delegeerimisena sellist tegevust, kus avalik sektor ise teenust ei osuta, vaid pakub seda läbi kolmanda isiku sõltumata ettevõtlusvormist (läbivalt kasutatud terminit „erasektor“).

Käesolev alapeatükk on sisendina käsitletud antud töö empiirilises osas, kus on intervjuueeritud Tallinna Linnavalituse liikmeid lähtudes alapeatükis käsitletud teoreetilisest raamistikust.

1.2. Avalike teenuste erasektorile delegeerimise vajadus ja võimalused

Käesolevas alapeatükis käsitletakse avalike teenuste delegeerimise protsessi üldist raamistikku, vaadeldakse maailmapraktikaid avalike teenuste delegeerimisel ning keskendutakse protsessipõhistele avalike teenuste delegeerimise kriteeriumitele, eesmärgiga leida avaliku teenuse delegeerimise protsessi efektiivsust.

Avalike teenuste pakkumist läbi erasektori võib käsitleda laiemalt ja kitsamalt. Teenuste delegeerimisel lähtudes subjektist saame eristada nii klassikalist lepingulist delegeerimist äriühingutele, kui ka vabaühendustele (kodanikeühendustele) või siis ühistegevust sotsiaalse ettevõtluse vormis. (Vinni, Uus 2014: 1)

Avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus on oluline kõikidele teenuse osapooltele nii pakujatele kui tarbijatele, kuna see puudutab paljusid. Ühiskonna arengust ja demograafiast lähtuvalt puutume me igapäevaselt kokku piiratud ressursside ja kasvavate vajadustega ning see omakorda muudab vajalikuks erinevate sektorite koostöö.

Ühiskonna arengust lähtuvalt on viimastel aastatel süvenevaks positiivseks suundumuseks, et ühiskonna liikmetel ja erinevatel ühendustel on kõrgeks vajadus kaasa rääkida nii ühiskonna elu puudutavate poliitikate kujundamises kui ka korraldamises (Kohaliku omavalitsuse ... 2009).

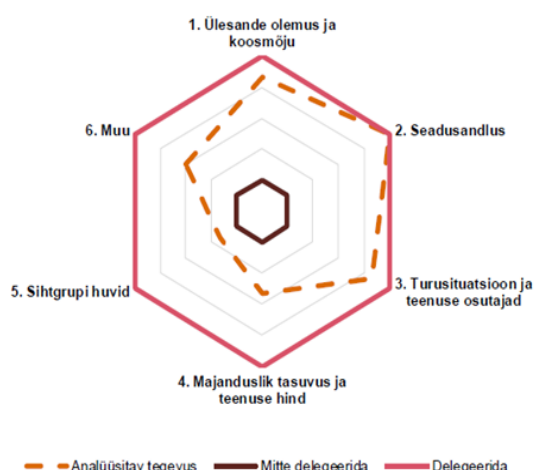
Avalike teenuste delegeeritavuse hindamine baseerub kolmel olulisel otsustusel (Valitsussektori ... 2016: 60):

- kas riigiülesanne on olemuslikult delegeerimiseks kohane;
- kas riigiülesande delegeerimine on seadusandlikult võimalik;
- kas riigiülesande delegeerimine on praktilistel kaalutlustel põhjendatud.

Kui esimesed kaks kategooriat on olemuslikult delegeerimise võimalusi piiravad ja nende analüüsimisel võib ilmned, et delegeerimine on välistatud, siis viimane kategooria hõlmab endas hulgaliselt alamkriteeriume mille mõju ulatust enne delegeerimist tuleb vaadelda kogumina. (Valitsussektori ... 2016: 60)

PricewaterhouseCoopersi (2016: 61) eksperdid on pakkunud välja kolmanda kriteeriumi hindamiseks valitsussektorile järgmised alamkriteeriumid ja nende mõju hindamise meetodid (vt joonis 1.1): „Mida kaugemale tuuleroosi keskmest tulemus positsioneerub, seda põhjendatum on ülesande riigisektorist välja delegeerimine.“ (PWC 2016: 61)

Teemavaldkond	Tulemus
1. Ülesande olemus ja koosmõju	4.33
2. Seadusandlus	5.00
3. Turusituatsioon ja teenuse osutajad	4.33
4. Majanduslik tasuvus ja teenuse hind	2.67
5. Sihtgrupi huvid	1.67
6. Muu	3.00
Teemavaldkondade keskmine	3.50
Delegeerimist välistavate küsimuste järelalus	Saab delegeerida



Joonis 1.1. Ülesande delegeeritavuse hindamise kriteeriumid.
Allikas: (PWC 2016: 61)

Klassifitseerides avalike teenuste delegeerimise vorme näeme, et nendeks on klassikaline lepinguline delegeerimine äriühingutele ja vabaühendustele, mis on pikaajaline ja traditsiooniline formaat. Viimastel aastatel on aga ka järjest enam levivaks koostöövormiks selline avalike teenuste delegeerimine, „kus avalik võim ei ole enam domineerivas rollis. Uudsetes koostöömodelites on äriühingud, vabaühendused ja kodanikud nii teenuste loojateks kui ka arendajateks ja pakkujateks.“ (Vinni, Uus 2014:1).

Avalike teenuste delegeerimise osakaal erasektorile tõusis kui uus haldusjuhtimise suund reformide kujul 1980ndatel hoo sisse sai. Reform oli suunatud efektiivsusele, mis otseselt oli üle võetud erasektori efektiivsetest juhtimismeetoditest – võimalikult minimaalselt riiki ning soov lähtuda ja tuua avalikku sektorisse rohkem äri sektori põhimõtteid (Hood 1991: 5). Viimastel aastatel uuest haldusjuhtimise-loogikast lähtudes saavutada majanduslik efekt avaliku sektori ettevõtetes on fookuses avalike teenuste delegeerimine (Helgason, Klareskov 2005: 44-45). Tegelikult mitte ainult majanduslikud kaalutlused ei määra avalike teenuste delegeerimist vaid ka poliitilised ringkonnad toovad välja ja rõhutavad avalike teenuste delegeerimise vajadust, eriti just valitsused mis on neoliberaalsete vaadetega (Young 2007: 310).

Vaadates globaalselt ilmnevaid mustreid, soosivad mõned riigid avalike teenuste delegeerimist tugevamalt kui teised. Näiteks anglosaksi riigid, Ühendkuningriik, Austraalia ja Uus-Meremaa, paistavad silma innuka uue avaliku halduse ja delegeerimisega. Samas Mandri-Euroopa ja eriti Hispaania on pigem tagasihoidliku suhtumisega. (Helgason, Klareskov 2005: 46) Tähelepanuväärne on, et sagedamini delegeeritakse avalikke teenuseid osaliselt või lihtsamates kergemini piiritlevate teenuste puhul (korrashoid, hooldusteenused jms) (Bradbury, Waechter 2009: 234). Lähtudes sellest saab järeldada, et suhtumine avalike teenuste delegeerimisse on üldiselt konservatiivne ja see on just iseloomulik Mandri-Euroopa kultuurimudelitele (Helgason, Klareskov 2005: 47).

Ühendkuningriikide kui ühe innuka avalike teenuste delegeerija puhul saab toetudes uuringutele väita, et läbi avalike teenuste delegeerimise on suudetud tõsta teenuste kvaliteeti ja vähendada kulusid. (Hansen, Mailand 2015: 6) Suurimateks komistuskohadeks on aga see, et avaliku sektori ettevõtted teenuseid delegeerides, võib

kaduda kontroll teenuse sisu ja vormi üle. Avalike teenuste delegeerimine ja ebapiisav kontroll võib tuua kaasa olukorra, et puudub arusaamine teenuse vajadusest ja teenuse kvaliteedist, läbi selle väheneb võimekus muutuvates oludes reageerida ning avalikku teenust vastavalt muutunud vajadusele kohaldada. Oluliseks kitsaskohaks on nõuete defineerimine ja sobiva pakkuja leidmine. (Bailey *et al.* 2002: 85)

Uurides ühe avalike teenuste delegeerimise innuka toetaja Ühendkuningriikide avalike teenuste delegeerimise praktikat on näha, et enamuse avalike teenuste delegeerimise valdkondadeks on heakorra ja hooldustööd, turvalisusega seotud avalikud teenused. Ära tasub märkida, et hakatud on avalike teenuste delegeerimist jõuliselt laiendama ka personalijuhtimise ja finantsvaldkonna teenuste puhul. (Bailey *et al.* 2002: 88) Üheks oluliseks piduriks avalike teenuste delegeerimisel on peetud seda, et pakutavad teenused on unikaalsed ja nende delegeerimise tulemuslikkus on keeruliselt mõõdetav.

Hodgkinson (2012: 95) leiab, et viimastele uuringutele toetudes saab siiski väita, et see pole nii ja korrektsete kriteeriumite väljatöötamine teenuse kvaliteedi ja hinna osas tagab võimaluse delegeeritud teenuste kasulikkus hinnata universaalselt.

Kui põhiideena oli uue avaliku halduse loogika kohaselt üheks olulisemaks mootoriks avalike teenuste delegeerimisel teenuse efektiivsuse taotlus, siis viimaste demograafiliste protsesside valguses (eriti just Euroopas) on üheks oluliseks motivaatoriks avalike teenuste delegeerimisel tõusnud ka hargmaisuus ja linnastumine ehk probleemiks avalike teenuste kättesaadavuse tagamine. (Hodgkinson 2012: 95-96)

OECD raport (2011) "Ühtsema riigivalitsemise suunas", toob välja puudused ja jagab soovitusi kuidas muuta avalike teenuste pakkumist efektiivsemaks. Eraldi tuuakse välja soovitus läheneda avalike teenuste pakkumisele kui terviklikule protsessile, parandades sellega nende kättesaadavust. Raport peab oluliseks leida võimalusi avalike teenuste kvaliteedi tõstmiseks ning nende taseme ühtlustamiseks omavalitsuste lõikes.

Võimalus vähendada koormust riigieelarvele, delegeerides valitsussektori ülesandeid eeldatavalt efektiivsemale erasektorile, tundub igati hea plaanina. Välja ongi toodud, et valitsussektor peaks taandama ennast teenusepakkuja rollist kui on saadaval parem

pakkuja. Parem pakkuja sõltub kolmest peamisest mõõdikust: kulu, efektiivsus ning avaliku huvi ja sotsiaalse sidususe kaitsest (Valitsussektori ... 2016: 9).

Hoolimata asjaolust, et USA valitsussektor muutus 1960-1992 tegelikkuses oluliselt „paksemaks“ (Light 1995: 209), muutus idee õhukesest riigist Eestis populaarseks ja mõjutas paljuski Eesti erastamisstrateegiat ja selle elluviimist ning lõi soodsa pinnase ka teatud riigifunktsioonide üleandmiseks eraõiguslikele isikutele.

Kuigi delegeerimise põhjuseks ei pea reeglina olema soov jõuda kiiremini nn õhukese riigini, vaid delegeerimisotsust langetama võib kallutada hoopis eesmärk tõsta teenuse kvaliteeti, parandada teenuse piirkondlikku kättesaadavust, lisada innovatiivsust ning tuua juurde oskusteavet, sai Eestis valitusele pikkadeks aastateks tegutsemismootoriks eelkõige just pürgimine õhema riigi poole. Sageli pärssis protsesse just taasiseseisvumise algusaegadel reformide läbiviimisega kaasnenud kärsitus, poliitiliste kaalutluste eelistamine majanduslikele põhjendustele, piisavate hindamiskriteeriumite puudumine, üldiste eesmärkide läbipaistmatu sõnastus ja oskamatus hangete läbiviimisel. Aasta-aastalt olukord paranes ning riigisektoris tehti tõsisemaid pingutusi avalike teenuste delegeerimise oskusteabe, normide ning aluspõhimõtete väljatöötamiseks.

Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud riiklik eelarvestrateegia (2000) keskendus peamiselt eurointegratsioonile ja riigi maksukoormuse langetamisele. Toimunud haldusreformi peamiseks eesmärgiks oli riigivalitsemise ülesannete delegeerimine, mis tagaks väiksemad kulud. Oluline oli sealjuures säilitada teenuste parim võimalik kvaliteet ja katkematu kättesaadavus. (Merusk 2000: 499)

Siseministeeriumi tellimusel on valminud Praxise analüüs (2009) „Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele“, Lisaks on Siseministeeriumi tellimusel valminud kontseptsioon (2010) „Avalike teenuste lepingulise delegeerimise suunad mittetulundusühendustele“, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vedamisel on koostatud (2013) „Avalike teenuste korraldamise roheline raamat“, Riigikantselei koostatud lõpparuanne (2014) „Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine.“ Riigi tellimusel valminud küllaltki mahukad metodoloogiad ja aluspõhimõtted teenuste osutamisest avalikus sektoris kinnitavad soovi avalikke teenuseid paremini pakkuda ja korraldada.

Üldistatult võib öelda, et avalike teenuste delegeerimise praktika on nii Eestis kui mujal maailmas sarnane. Põhilisteks delegeeritud teenusteks on heakord ja hooldustööd. Teiste teenuste delegeerimise puhul liiguvad riigid erinevas tempos katsudes leida tasakaalu teenuse kättesaadavuse, efektiivsuse ja paindlikkuse osas.

Kokkuvõtvalt saab autor väita, et ootus erasektori suuremale efektiivsusele avalike ülesannete täitmisel on olnud üks peamisi põhjendusi ka mujal maailmas. Selles peatükis avalike teenuste delegeerimise efektiivsuse hindamise teoreetiliste allikate kriteeriumid on kasutatavad praktikas. Nende alusel saab hinnata delegeerimise senist praktikat, teenuste delegeerimise edukust ning tuua välja ebaõnnestumisi.

Käesoleva töö empiirilises osas on kasutatud ülaltoodud lähenemisrakurssi intervjuuküsimuste koostamisel.

1.3. Avalike teenuste delegeerimist mõjutavad faktorid

Alapeatükis käsitletakse eeliseid, mida annab teenuste delegeerimine avalikule sektorile. Samuti keskendutakse riskidele ja ohtudele teenuste delegeerimisel, lähtudes turutõketest. Lisaks antakse ülevaade teenuste delegeerimise piirangutest ja protsessist, ning selgitatakse, mis tagab teenuste delegeerimise efektiivsuse.

Avalike teenuste delegeerimise otstarbekuse üle on palju diskuteeritud ja kindlasti jätkuvad argumenteeritud diskussioonid ka tulevikus. Delegeerimise puhul on oluliseks märksõnaks tasakaal ja eelnev ratsionaalne riskide hindamine.

Delegeerimise toetajate arvates aitab see saavutada avaliku teenuse maksimaalse tõhususe, tänu millele väheneb avaliku sektori kulubaas. (Ferris, Graddy 1986: 334) Kulubaasi vähendamise allikaid on peamiselt kaks: mastaabiefekt ehk erasektor saab kasutada olemasolevaid ressursse paindlikumalt, pakkudes teenust suuremale hulgale ja konkurentsiefekt ehk avatud konkurents teenuse osutamiseks, võimaldab valida parima pakkuja. (Amirkhanyan *et al.* 2007: 703) Teiseks oluliseks soosivaks argumendiks avalike teenuste delegeerimisel on efektiivse ressursi kasutamine ja arendamine ehk delegeerides teenuseid ei pea kohalikud omavalitsused arendama enda töötajaskonnas teatud kompetentse, vaid saavad kompetentsi teenust delegeerides sisse osta.

Selline lähenemine annab võimaluse pääseda kohalikel omavalitustel ligi parimale kompetentsile, ise selle arendamisse panustamata. (Amirkhanyan *et al.* 2007: 704; Slyke 2007: 157-158; Cohen, Eimicke 2008: 6)

Samas toovad Siegel (1999: 368) ja Young (2008: 448) välja, et teatud valdkondades on keeruline, kui isegi mitte võimatu, saavutada delegeerimisel parima hinna ja kvaliteediga teenust, kuna mingites spetsiifilistes valdkondades konkurents puudub ning delegeerimine ise võib põhjustada väljundina konkurentsi kadumise valdkonnas või muuta selle piiratuks ning hind ja kvaliteet ei pruugi alaneda vaid võimendub vastupidine efekt.

Avalike teenuste delegeerimisel võiks olla eesmärgiks erasektori pakutava teenuse hinna jäämine alla taseme, mida kohalik omavalitsus või tarbijad on valmis selle eest maksma. Samas tuleb alati arvestada võimalusega, et on teenuseid, mida turg ei suuda pakkuda ehk on turutõrke olukord (Stiglitz 1995: 76). Stiglitz (1995: 71-79) on välja toonud järgnevad turutõrked:

- Konkurentsitõrked ehk turu toimimiseks peab valitsema konkurents;
- Avalikud kaubad ehk kaubad millele ei teki turuhinda;
- Välismõjud ehk ühe tahtlik või tahtmatu käitumine põhjustab edaspidiseid probleeme;
- Mitte täielikud (puudulikud turud) ehk kui ei suudeta pakkuda kaupa või teenust olenemata tarbija vajadusest;
- Informatsioonitõrked ehk tarbijate puudlik informatsioon ning arusaam justkui turg pakub minimaalset informatsiooni;
- Tööpuudus ning teised makroökoonoomilised tõrked ehk turg võib olla korrast ära.

Avalik teenuste delegeerimise aspektist lähtudes tuleb teadvustada turutõrgete ilmnemise viise ja töötada välja neile sobivad maandamise meetmed, lähtudes teenuste osutajast ja spetsiifikast. Lisaks turutõrkele mõjutavad avalike teenuste delegeerimise õnnestumist või ebaõnnestumist järgmised kriteeriumid (Kohaliku omavalitsuse 2009: 18-19):

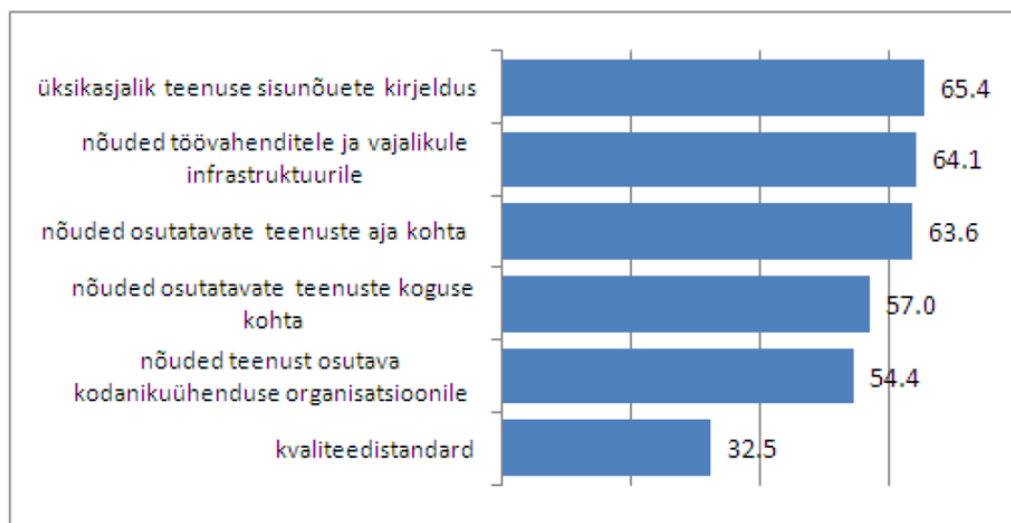
- Suurenenud vahenduskulud, mis seonduvad inimressursiga ja lepingulise järelevalvega, kus on puudulik konkurents või teenuse resultaati raske määrata;

- KOV üldine haldussuutlikkus, ehk kohalike omavalitsuste ebaühtlane võimekus avalikke teenuseid delegeerida, delegeerimist ette planeerida ja süsteemselt kavandada;
- Raskused tulemuslikkuse mõõtmisel ehk halduslepingutesse mõõdetavate indikaatorite seadmise keerukus.

Lisaks turutõkke teadvustamisele on oluline arvestada, et ideaalne turusituatsioon eeldab võimalikult head informatsiooni turul toimuva kohta, mille saavutamiseks peab toimuma pidev teabe täiendamine ja kontrollimine. Tegelikkuses on taolist olukorda keeruline saavutada ning seetõttu on võimalik, et üks turulolija tegutseb teise turulolija heaolu või kasumi arvel, lähtudes oma huvidest ja eesmärkidest. (Ulst 2003: 43) Eeltoodu iseloomustab majanduses eksisteerivat printsiipiaali-agendi suhet. Analüüsides agendi kontseptsiooni, selgub, kuidas see seaduspärasus kehtib avalikke teenuseid delegeerides. Positivistliku lähenemise puhul väljenduvad erinevad huvid. Eesmärgi teostamiseks valitakse valija (printsiipiaali) poolt esindaja (agent) – tekib agendi printsiipiaali hierarhia. (Calvert *et al.* 1989: 598-599). Antud lähenemine väljendub ka käesoleva töö empiirilises osas.

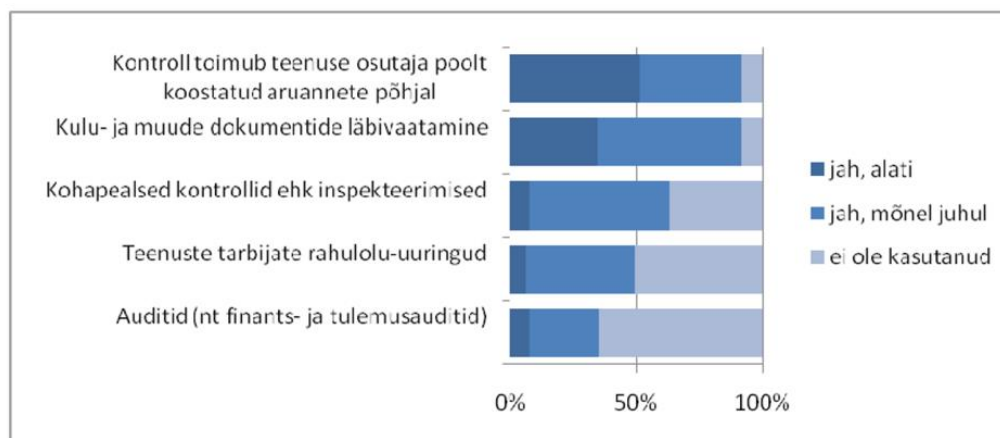
Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on (nagu ka Eestis) avalike teenuste delegeerimisel põhiprobleemiks mõõdetavate indikaatorite seadmine, reguleerimaks teenuse üleandmist ja täitmise jälgimist ning hindamist, kas teenus vastab kokkulepitule. „Selliste indikaatorite või kvaliteedimõõdikute puudumine (mida teatud teenuste puhul ongi väga raske koostada) muudab teenuse pakkumise jälgimise ja järelevalve sageli väga keeruliseks ning isegi peaaegu võimatuks.“ (Kohaliku omavalitsuse ... 2009: 20)

Joonisel 1.2 nähtub, et „avalike teenuste lepingulisel delegeerimisel kodanikuühendustele on kõige enam levinud kasutada üksikasjalikke teenuste sisunõuete kirjeldusi, seada nõuded töövahenditele, vajalikule infrastruktuurile, osutatava teenuse ajale ning kogusele.“ (Kohaliku omavalitsuse ... 2009: 67)



Joonis 1.2. Teenuse delegerimisel teenuseosutajale seatud nõuded (% KOVdest).
Allikas: (Kohaliku omavalitsuse ... 2009: 67)

Teiseks oluliseks aspektiks on delegeritud teenuste järelevalve mis võimaldaks teha teenuse pakkumises korrekture läbi tagasiside ja suunamise. Lähtudes poliitikauuringute keskuse Praxis (2009: 37) aruandest võib väita, et üheks oluliseks avalike teenuste delegerimise sisemiseks takistuseks on puudulik järelevalve ning teenuse tarbijate rahulolu-uuringud, mis on toodud välja joonisel 1.3.



Joonis 1.3. Teenuse osutamise hindamis- ja kontrolliviiside praktika.
Allikas: (Kohaliku omavalitsuse ... 2009: 69)

Võib väita, et avalike teenuste delegerimise aluseks peab olema konkreetne ja mõõdikutega varustatud teenusekirjeldus. Teenusekirjelduste puudumine toobki kaasa ebamäärasuse vastastikuse ootuse teenuse suhtes. Teoreetilist rakurssi vaadates on

võimalik eristada selgelt delegeerimise ohud ja eelised ning välja töötada raamistik riskide maandamiseks teenuste delegeerimisel tagamaks efektiivne teenuse delegeerimine. Kasutades selget raamistikku saab adekvaatselt hinnata teenuste delegeerimise efektiivsust.

Kodanike õigustatud ootus teenuse kvaliteedile võib erasektorile delegeeritud avaliku teenuse tarbimisel saada nii täidetud kui ka petetud. Ilmselt on palju valdkondi, kus riigil pole otstarbekas või võimalik erasektori ettevõttega konkureerida (mitmed tugi- ja kommunaalteenused jne). (Kelman *et al.* 2003: 13) Samas võib teenuse kvaliteet sattuda ohtu erasektorile omaste töötulemuste kvantitatiivsete hindamismeetodite tõttu, mis ahvatlevad keskenduma lihtsalt ja efektiivselt kontrollitavate ning mõõdetavate ülesannete täitmisele, tõrjudes teenuse kvaliteedi tahaplaanile ning moonutades sellega teenuse osutamise tegelikku eesmärki.

Levinud näiteks efektiivsuse nimel ohverdatud kvaliteedist on lennuliikluse turvalisust tagava turvakontrolli läbiviimine lennujaamades. Enne 9/11 sündmusi oli ka USA lennujaamade turvakontrollis kasutusel peamiselt erasektori ettevõtted (välja arvatud teatud lennuliinide puhul, nagu näiteks väga turvaliseks loetav Iisraeli rahvuslik lennukompanii El Al, mis kasutab turvakontrolliks Iisraeli riigiteenistusi). 9/11 sündmuste järel oli Ameerika avalikkus vapustatud faktidest, kui kerge oli toimetada lennukite pardale relvi ja teisi ohtlikke esemeid, kuna turvakontrolli teostanud madalaima pakkumise teinud firmade töötajad, ei olnud kehva kvalifikatsiooni tõttu võimelised ebaseaduslike esemete lennuki pardale smugeldamist takistama. Lisaks kasutati nende töö edukuse määramiseks mõõdikuid, mis valdavalt polnud seotud töö tegeliku eesmärgiga ehk turvalisuse tagamisega. Rahulolematus olukorraga viis TSA (*Transportation Security Agency*) loomisele, ehk lennujaamade turvakontrolli taasriigistamiseni. (Verkuil 2007: 58-61)

Militaar- ja korrakaitsevaldkonnas saabki pidada kõige vastuolulisemaks riigivõimuorganite või sõjaväe ülesannete delegeerimist eraturvafirmadele. Kuigi relvastatud konfliktides palgasõdurite kasutamise ajalugu ulatub ilmselt aastatuhandete taha, leiab tänapäeva relvakonfliktides näiteid, kus demokraatlik riik on kaitsestruktuuride ülesanded andnud osaliselt üle erasektorile. Suurt avalikku tähelepanu on halvamaigulise tegevusega konfliktipiirkondades pälvinud USA eraturvafirma

Blackwater, mis on USA valitsuse eraettevõtjana (*private contractor*) saanud valitsuselt miljardeid USA dollareid ning mis hoidis nii-öelda kaadrireservis 120 000 militaarprofessionaali (Scahill 2007). Eestis erastati 1990 aastate keskpaigas suuremate probleemideta tollal politsei koosseisu kuulunud Valvekoondis, samuti on paljude kaitseväge objektide valve läinud eraturvafirmadele.

Seadusandlike piirangute osas tuleb Eestis lähtuda kehtivast seadusandlusest, mis reguleerib eraõiguslike isikute tegevust teatud valdkondades. Viimase kümne aasta jooksul on erakätesse läinud mitmeid varem riigiasutuste pädevusse kuulunud teenuseid, näiteks tsiviilasjade täitemenetlus, veterinaarabi, arstiabi jne. Eriti ulatuslikult on erakätesse delegeeritud kohalike omavalitsuste kompetentsi kuuluvaid teenuseid.

Antud valdkonna reguleerib tuumikaktina 2003. aastast kehtiv Halduskoostöö seadus (2017) „mis määrab kindlaks füüsilistele ja juriidilistele isikutele riigi ja kohaliku omavalitsuse avaliku halduse ülesannete (edaspidi haldusülesannete) iseseisvaks täitmiseks volitamise tingimused ja korra ning haldusorganite vahelise ametiabi osutamise alused ja korra“.

Õigusteadlaste arvates seab Eesti Vabariigi Põhiseadus piirangud riigivõimu teostamise viiside üle, kinnistades põhimõtte, et üldjuhul tuleb teostada võimuhaldust riiklike organisatsioonide kaudu riigil endal. Tagamaks isikutele läbi selle kõige optimaalsem õigusriigi printsiibist tuleneva õiglase kohtlemise ja vabaduste kaitse. (Merusk 2000: 501) Kas need on tagatud ka juhul kui erasektor asub täitma riigi sunniaparaadi rolli, asudes näiteks menetlema väärteoasju?

Avalike teenuste delegeerimise õiguslik raamistik tuleneb avalike ülesannete liigitusest, mis jaguneb kaheks: ülesanded mis on seotud avaliku võimu teostamisega ja ülesanded millega pakutakse avalikke teenuseid elanikele. Raul Altnurme (2002: 7) hinnangul: „avaliku võimu teostamist selle klassikalises tähenduses edasi delegeerida ei saa. Selline tegevus oleks vastuolus demokraatia põhimõtetega, muutes küsitavaks kodanike põhiõiguste kaitse ning piirates poliitilise otsustusmehhanismi mõjuulatust. Näitena võib tuua Vabariigi Valitsuse kohustuse ellu viia sise- ja välispoliitikat (PS § 87 p 1).“

Lisaks õigusaktidele kujundab raamistikku ka Riigikohus, mis on seisukohal, et karistusvõimu delegeerimine eraõiguslikule juriidilisele isikule on vastuolus põhiseadusega, ning eraõiguslikule juriidilisele isikule ei saa delegeerida ülesandeid, mida põhiseaduse kohaselt peab täitma riigivõim, moodustades riigivõimu tuumikfunktsiooni. (Riigikohtu üldkogu ... 2008)

Ka mujal maailmas kehtiva praktika kohaselt on riigi tuumikfunktsioonide hulka kuuluvate ülesannete delegeerimine erasektorile taunitav või koguni ebaseaduslik. Riigi tuumikfunktsioonide delegeerimise lubamatuse on defineerinud Verkuil (2006: 426): „Ülesanne olla usaldusväärne avalike otsuste jaoks (avalikes huvides) ei ole täidetav väljaspool valitsust.“

Avalike teenuste delegeerimise algusest 1980-ndatest kuni tänaseni on näha avaliku sektori huvi ja delegeeritud teenuste hulga kasvu. Delegeerimise olulisim põhjus on majanduslik efektiivsus ja vajadus vähendada survet eelarvele, lisaks on lisandunud uued motivatsioonid seoses demograafiliste protsesside ja infotehnoloogia arengutega, mis on kiires ja nõuavad kompetentsi oluliselt paindlikumat kaasamist. Eduka avaliku teenuse delegeerimise komponendiks on süsteemne ja õiguslik planeerimine koos süstematiseeritud ootuste edastamisega teenuse pakkujale. Lisaks sellele ka teenusepakkuja süsteemne ja regulaarne järelevalve ja teenuse kvaliteedi hindamine läbi teenusekasutajate rahulolu.

Alapeatükis leidis käsitlemist üks olulisim antud töö uurimisülesandest lähtuv teemapüstitus. Teoreetilise käsitluse abil loodi raamistik avalike teenuste delegeerimise eeliste ja ohtude käsitlemiseks, mida kasutatakse käesoleva töö empiirilises osa intervjuuküsimuste formuleerimisel. Samuti leidis käsitlemist, milline on raamistik avalike teenuste osutamisel, millised on avalike teenuste delegeerimise peamised põhjused ja avalike teenuste delegeerimise piirangud ning võimalused. Lisaks toodi välja milliste sisemiste ning väliste faktorite mõjuga tuleb avalike teenuste delegeerimisel arvestada, et saavutada parim efektiivsus.

Kokkuvõtvalt võib väita, et avalike teenuste delegeerimise teoreetiline/strateegiline raamistik (vt tabel 1.2) on nii Eestis kui mujal maailmas sarnased. Teoorias on hõlbus delegeerida selliseid teenuseid, mis on oma osutamise viisilt operatiivsed ja kus teenuse

hinna ning kvaliteedi mõõtmine on lihtne, näiteks heakord ja hooldustööd. Muude teenuste delegeerimine on komplitseeritum, kuna nõuab delegeerimise ettevalmistavas ja hindavas faasis avalikult sektorilt kõrgemaid kompetentse ja raamistikku ning ka selget metodoloogiat. Korrektselt teostatud delegeerimine toob teoorias kaasa nii teenuse hinna languse kui ka kliendirahulolu tõusu. Samas toob teooria välja vajaduse tagada riskide maandamiseks avalike teenuste delegeerimise lihtsus ja sujuvus.

Põhjaliku ülevaate saamiseks ülaltoodud teoreetilistest lähtekohtadest, koostati teoreetiline raamistik (vt tabel 1.2), mille alusel on piiritletud käesoleva töö empiirilise osa küsimuste väljatöötamisel intervjuueeritavatega fookusteemad.

Intervjuu küsimustiku väljatöötamise aluseks töö järgnevas osas võeti lähtekohaks järgnevad fookusteemad: avaliku sektori delegeerimis praktikad, valmisolek avalike teenuste delegeerimiseks ja sellega kaasnevad ohud ning avalike teenuste delegeerimist mõjutav poliitiline mõõde.

Tabel 1.2. Delegeerimise teoreetilised/strateegilised lähtekohad

Lähtekoht teoorias / allikas	Fookusteemaks
Erasektori efektiivsus (teenuste parem kvaliteet, hind ja kompetents). Graddy (1986); Hood (1991); Hughes (2003); Meier, Hill (2007); Ferris, Lember (2011); Hansen, Mailand (2015).	delegeerimise praktikad
Oluline avalikkuse rahulolu, põhiõiguste ja -vabaduste kaitse ning poliitiline toetus. Merusk (2000); Verkuil (2007); Young (2007); Scahill (2007).	poliitiline mõõde
Teadlik toetus konkurentsile, vältimaks turutõket ja/või printsipaali ja agendi teooriat. Calvert <i>et al.</i> (1989); Stiglitz (1995); Ulst (2003); Young (2008).	valmisolek ja ohtudega arvestamine
Kriteeriumite abil on võimalik hinnata delegeeritud teenuse kvaliteeti ning teenuste kättesaadavust. Bailey (2002); Kelman, Thompson, Jones, Schedler (2003); Amirkhanyan (2007); Hodgkinson (2012); Hansen, Mailand (2015).	täiendavad võimalused

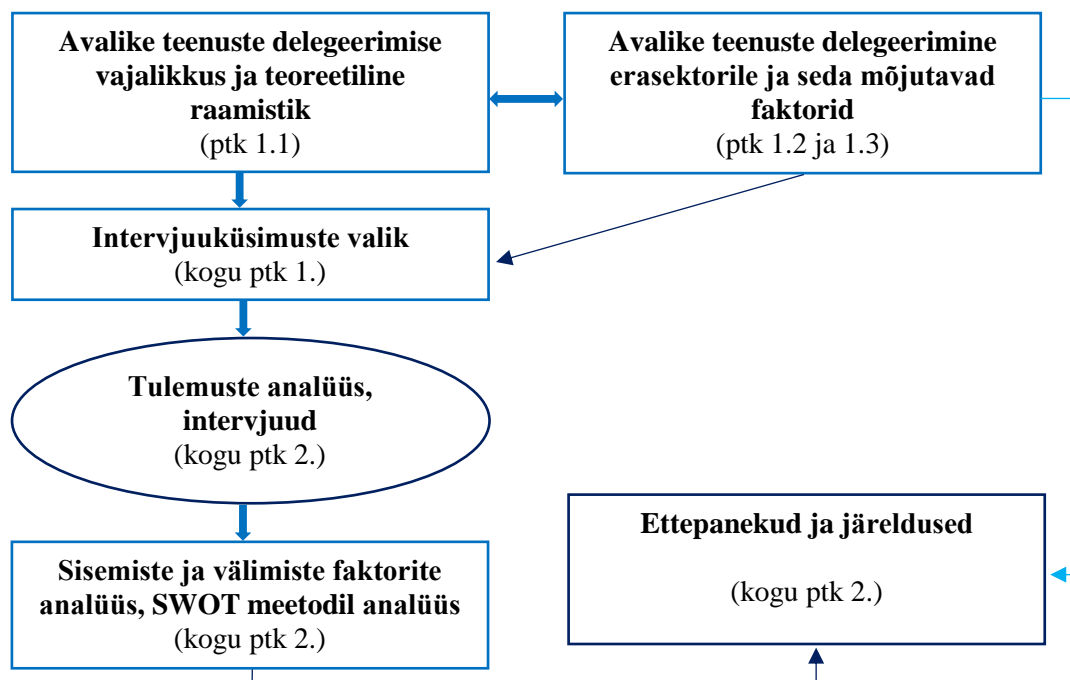
Allikas: autori koostatud

2. ERASEKTORI LAIEM KAASAMINE AVALIKE TEENUSTE PAKKUMISELE

2.1. Avalike teenuste delegeerimise senine praktika Tallinna linnas

Eelmises peatükis käsitlesime põhjusi ja võimalusi teenuste delegeerimiseks ning delegeerimist reguleerivat seadusandlust. Kõik need faktorid mõjutavad teenuste delegeerimise praktikat ka Tallinna linnas. Eelnimetatule lisandub linnavalitsuse puhul poliitiline mõõde ning linnavalitsuse liikmete isiklikud seisukohad ja senisest praktikast johtuvad hinnangud ning tõekspidamised.

Magistritöö empiiriline osa on jaotatud neljaks alapeatükiks. Esimeses alapeatükis kirjeldatakse kuidas teenuste delegeerimine on Tallinnas toimunud ning milline on senine delegeerimispraktika, käsitlemist leiavad delegeerimise võimalikud ohud, ebaõnnestumised ning selle juures täheldatavad seaduspärasused, samuti keskendutakse piirangutele avalike teenuste delegeerimisel Tallinna linnas. Teises alapeatükis käsitletakse ja analüüsitakse linna tänast valimisolekut teenuseid delegeerida ja tehakse ettepanekuid, milliseid täiendavaid teenuseid võiks delegeerida. Kolmandas alapeatükis leiavad käsitlemist Tallinna Linnavalitsuse võimalused täiendavate avalike teenuste delegeerimisel. Selles alapeatükis leiab käsitlemist ka delegeerimise edendamine, eesmärgil kaasata Tallinna linna valitsemisse erinevaid huvigruppe ja vabaühendusi. Töö neljandas alapeatükis tuuakse välja Tallinna Linnavalituse avalike teenuste delegeerimise praktikate analüüsist lähtuvad järeldused ja nendel põhinevad ettepanekud, samuti tehakse ettepanekuid avalike teenuste delegeerimise efektiivsuse tõstmiseks. Joonisel 2.1 on näha töö struktuur ja uurimismetoodika.



Joonis 2.1. Uuringu raamistik (autori koostatud)

Töö empiirilises osas tehakse igas alapeatükis ettepanekuid avalike teenuste delegeerimise tõhustamiseks ja delegeeritud teenuste efektiivsuse tõstmiseks. Ettepanekud põhinevad nii käesoleva töö teoreetilisel raamistikul, kui intervjuude tulemustel, millest on teinud autor peale iga intervjuueeritavat omapoolse (autoripoolne) kokkuvõtte (vt lisa 1–4), seda selleks et käesolevas töös tekkivaid järeldusi ja ettepanekuid konkreetsemalt käsitleda. Lisaks põhinevad käesoleva töö empiirilise osa näited ja ettepanekud ka autori isiklikul kogemusel endise Tallinna Linnakantselei teenistujana ning praeguse Tallinna Linnavolikogu liikmena.

Samuti püütakse selgitada Tallinna Linnavalitsuse liikmete (edaspidi linnajuhtide) ning riigihalduse ministri seisukohti, mis ühelt poolt toetuvad nende poliitilistele eelistustele, teisalt senisest praktilisest tegevusest sündinud järeldustele. Selleks on viidud läbi intervjuud (vt tabel 2.1). Tabelis on toodud ära intervjuueeritud isikute nimed ja ametid, intervjuu rõhuasetus (fookusteema, mis tuli sisendina käesoleva töö teoreetilisest osast) ning intervjuu kestvus ajaliselt.

Tabel 2.1. Intervjuude läbiviimine

Intervjueeritav	Ametinimetus	Fookusteema	Kestvus
Aab, Jaak	Riigihalduse minister	Riiklikud praktikad	1 h 5min
Aas, Taavi	Tallinna linnapea	Poliitiline mõõde	1h 30min
Riisalu, Aivar	Tallinna abilinnapea	Valmisolek ja ohud	1h 15min
Võrk, Eha	Tallinna abilinnapea	Täiendavad võimalused	1h 15min

Allikas: autori koostatud

Intervjuud on viidud läbi küsitletavate töökohas. Intervjueeritavad olid küll varem teadlikud teemast, mille kohta küsimused esitatakse, ent küsimused ise polnud neile eelnevalt edastatud. See kindlustas, et vastuseid ei mõjutanud küsitletavate vahelised eelnevad kokkulepped ning need väljendasid küsitletavate igapäevatöös otsustusprotsesse mõjutavaid kaalutlusi. Ettevalmistatud küsimused püstitati lähtudes käesoleva töö teoreetilisest osast. Intervjuuküsimuste (vt lisa 1–4.) kaudu otsiti vastust avalike teenuste delegeerimise vajalikkusele, võimalustele, ohtudele ja eelistele ning käsitleti, kas ja kuidas hinnatakse täna teenuste delegeerimise efektiivsust. Intervjueeritavaid informeeriti töö eesmärgist ning saadi kõigi intervjueeritavate nõusolek osaleda käesolevas magistritöös.

Intervjuud võimaldavad teha laiemaid üldistusi, ent selle juures tuleb arvestada, et need ei pruugi alati peegeldada hetkeolukorda või linnavalitsuse kollektiivset seisukohta.

Käesolevas alapeatükis käsitletakse millised on tänased Tallinna Linnavalitsuse praktikad teenuste delegeerimisel. Vaadeldakse, kuidas erinevad linnajuhid suhtuvad teenuste delegeerimise vajalikkusesse ning kuidas hinnatakse delegeerimise efektiivsust. Aluseks on võetud Tallinna linna avalike teenuste delegeerimise praktika käsitlemisel linnapea ning abilinnapeade intervjuud ning Tallinna linna ametlikud dokumendid ja statistika, mille läbitöötamisel on toodud välja peamised seisukohad, millest Tallinna linnavalitsus teenuste delegeerimisel lähtub.

Lisaks käsitleb alapeatükk ka ebaõnnestunud delegeerimisi Tallinna linnas, avalike teenuste delegeerimise piiranguid praktikas ja vaadeldakse piirangute kujunemist läbi kohtulahendi ning tuuakse välja delegeerimise võimalikud ohud.

Tallinna linnajuhtidega läbiviidud intervjuude põhjal võib kinnitada, et olulisemateks delegeeritud teenusteks on pealinnas veevarustus, teede ja tänavate ehitus ja korrashoid, avalike objektide rajamine, munitsipaalalamute haldus, prügivedu, parkimiskontroll, 10% ühistranspordist, heakorrasteenused, avaliku ja erasektori koostöö projektid (*public-private partnership*, edaspidi PPP) koolide renoveerimisel, hoonestusõiguse ja kontsessiooni alusel delegeeritud teenused, erinevad sotsiaalteenused ja nõustamised. Antud käsitlus leidis kinnitust ka töö teoreetilises osas, kus konstateeriti, et sagedamini delegeeritakse avalikke teenuseid osaliselt või lihtsamates kergemini piiritlevate teenuste puhul (korrashoid, hooldusteenused jms).

Delegeeritud teenused katavad valdkonniti küllaltki laia skaala ning neid on kõigi abilinnapeade ning ametite valitsusallas, mis näitab, et Tallinna Linnavalitsus näeb delegeerimises lahendust nii vajalike investeeringute katmisel, kulude minimeerimisel kui teenuse kvaliteedi tõstmisel. Tuleb küll möönda, et eelpoolnimetatud delegeerimistesse suhtub linn erinevalt. Näiteks ühistranspordi puhul näeb linnapea teenuse pakkujana 100 protsendiliselt linna äriühingut, abilinnapea Riisalu aga delegeeriks teenuse suuremas mahus eraettevõtetele. Praegune suhe teenuse pakumisel on 90% linnaettevõtte ja 10% eraettevõtte.

Kui teede ja tänavate ehituse ja korrashoiu, avalike objektide rajamise, munitsipaalalamute haldusteenuse, parkimiskontrolli, heakorrasteenuste, hoonestusõiguse ja kontsessiooni alusel delegeeritud teenuste, erinevate sotsiaalteenuste ja nõustamiste delegeerimise tulemusena ollakse linnajuhtide poolt valdavalt rahul, siis delegeerimist veevarustuses, 10% ühistranspordis, prügiveol ja PPP projekte koolide renoveerimisel peetakse ebaõnnestunuiks. Samas puudub linnal sügavam analüüs õnnestumiste ja ebaõnnestumiste põhjuste üle.

Intervjuude tulemusel sai autorile selgeks, et linnal puudub täpne analüüs ka sellest, kui palju on erinevate delegeerimistega õnnestunud eelarvevahendeid kokku hoida. Muidugi oleks seda ka küllaltki keeruline tuvastada, kuna arvestada tuleb nii ajalist perspektiivi (teenuste osutamiseks kasutatav tehnika ja oskusteave muutuvad ajas ökonoomsemaks), omavalitsuse ja eraettevõtte erinevaid seadusandlusest tulenevaid võimalusi, eraettevõtte eelist hinna kärpimiseks muu tegevuse kui omavalitsusele suunatud teenusmahu kasvu arvelt jne.

Teenuse efektiivsust hinnatakse pigem omavalitsuse ja eraettevõtte võimalikke hinnakääre võrdluses, mujale kui omavalitsus suunatud teenusmahu kasvu arvelt jne. Teenuse efektiivsust hinnatakse seepärast vaid võrreldes omavalitsuse ja eraettevõtte võimalikke hinnakääre, jättes sageli omavalitsuse puhul arvestamata osutatud riigiabi. Selline konarlik meetodika ei anna kuluefektiivsusest selget pilti ning loob otsustamisel võimaluse eksida nii avaliku kui erasektori tulemuslikkuse määramisel.

Samas on loodud Tallinna linnas võimalus hinnata objektiivselt delegeerimise teist olulist komponenti - teenuste kvaliteeti. Seda just kvaliteedi ja elanike rahulolu poolelt, kus on viidud sellel kümnendil läbi mitmeid avalike teenuste tarbimisega seotud arvamusküsitlusi, mille järeldusi kasutatakse ka teenuste delegeerimisvõimaluste vaagimisel ning seniste delegeerimiste hindamisel. 2016. valmis Linnakantsleil tellimisel Faktum & Ariko mahukas uuring (2016) „Elanike rahulolu Tallinna avalike teenustega.“ See võimaldab jälgida inimeste rahulolu erinevate teenusevaldkondadega nii linna kui ka linnajao lõikes.

Uuringust selgub, et Tallinna elanikud on oma elukeskkonnaga 95% vastanutest rahul. Alates 2006. aastast on positiivsete rahuloluhinnangute osakaal Tallinna kui elukeskkonnaga saavutanud kõrgeima taseme. Üheteistkümne aasta perspektiivis on rahulolu kasvanud 69-lt 95-le protsendile.

Tulemused näitavad, et linna kui tervikuga on elanikud valdavalt rohkem rahul, kui oma elukohas pakutavate teenustega. Oma linnaosa elukeskkonnaga on rahul 93% vastanutest. Võib järeldada, et linnavalitsuse kompetents teenuste osutamisel ja nende delegeerimisel ületab linnaosade valitsuste kompetentsi. Siit saab edasi arendada Tallinna Linnavalitsuses juba aastaid kestnud diskussiooni, kas linnaosade valitsuste iseseisvust peaks paremate tulemuste saavutamiseks suurendama või on otstarbekam linnaosade volitusi hoopis kärpida? Viimasel ajal on kaalukauss kaldunud küll suuremate volituste suunas, ent seda mitte teenuste delegeerimise praktikast ja kvaliteedist, vaid elanike ja erinevate kodanikeühenduste suuremast kaasamisvajadusest lähtudes, mida linnaosadel, kui elanikele lähemal seisvatel avalikku võimu teostatavatel allüksustel, on lihtsam saavutada.

Õnnestunud delegeerimistena nimetavad Tallinna Linnavalitsuse liikmed teede ja tänavate ehitust ning korrashoidu, avalike objektide rajamist, munitsipaalalamute haldusteenust, parkimiskontrolli, heakorrasteenuseid, hoonestusõiguse ja kontsessiooni alusel delegeeritud teenuseid, erinevaid sotsiaalteenuseid ja nõustamist.

Kõiki neid valdkondi ühendab alal tegutsevate ettevõtete rohkus. Teede- ja tänavate ehituseks ning korrashoiuks korraldatud hangetel leidub alati hulgaliselt osalejaid ning need on muutunud rahvusvahelisteks. Valdkonnas on välja töötatud kindlad reeglid, mis jätavad vähe võimalust tööde hinda kvaliteedi arvelt kärpida. See omakorda ei võimalda teha ilmselgeid alapakkumisi, mis on delegeerimise juures protsessi olemust kõige enam moonutavaks ja tulemust ohustavaks teguriks. Sama kehtib ka muude rajatiste ehitamise kohta.

Tulles tagasi Tallinna delegeerimispraktika aluste juurde, siis saab linnale omase kaheastmelise otsustuse juures (linnavalitsus, ametid) jagada kaalutlusmotiivid ühelt poolt poliitilisteks ning teisalt majanduslikeks. Linnajuhtidega läbiviidud intervjuudes mainisid kõik vastanud, et Linnavalitsus arvestab delegeerimise juures mõlemaid. Siin võib saada otsustavaks vajadus kaasata olulisi investeeringuid (näiteks halduslepingud munitsipaalmajadele), samas võib otsust oluliselt mõjutada ka teenuse hind (hinnateguri esiplaanile seadmine kõigis hangetes). Poliitilise motiivina suunab otsustusprotsessi kulgu eelkõige arvestamine elanike rahuloluga. Prognoositavast rahulolu kasvust lähtudes on sõlmitud mitmed delegeerimislepingud näiteks sotsiaal- ja nõustamisvaldkonnas.

Läbiviidud intervjuudest selgub, et ametite puhul mõjutab poliitiline mõõde otsustust üksnes läbi kaalutluse, et ettepanek peab olema linnavalitsusele strateegiliselt vastuvõetav. Pigem arvestavad ametid delegeerimisettepanekute esitamisel ning teostaja valimisel majanduslike põhjendustega, etendades otsustusprotsessis filtri osa, mis ei luba poliitilisel motivatsioonil majanduslikku reaalsust varjutada. Kaheastmeline otsustusprotsess võib tunduda küll kohmakana, ent garanteerib kindlasti teatud tasakaalu. Kokkuvõtvalt võib väita, et õnnestunud delegeerimiste puhul on eelduseks vabaturul teenust osutavate ettevõtete rohkus, kindel kvaliteedireeglistik, hangete hea ettevalmistus ning majanduslikest kaalutlustest lähtumine.

Vaadeldes teenuste delegeerimise põhjusi saab tuua tugeva korrelatsiooni käesoleva töö teoreetilises osas käsitletud lähtekohtadega. Meier ja Hilli (2007: 53-54) käsitluses on keskseks ideeks, miks avalik sektor teenuseid delegeerib, kindel arvamus, et erasektor suudab pakkuda teenust parema või samaväärse kvaliteediga, kuid oluliselt kuluefektiivsemalt.

Läbiviidud intervjuudest linnajuhtidega tuli välja, et suured hankelepingud võivad kohati muutuda probleemseteks, venitades delegeerimisprotsessi ja pannes linna raskesse seisu. Põhjus seisneb mahukate hangete juures tulemuste vaidlustamises, mis võib olla põhjustatud hankedokumentide ebapiisavast ettevalmistamisest ja tingimuste laialivalguvast esitamisest. Vaidlustamist pole võimalik kunagi täielikult välistada, kuna kaotajad võivad ka igati korrektset hanget kallutatuses süüdistada.

Intervjueeritavad kinnitavad, et elamute haldusega tegelevaid ettevõtteid leidub samuti piisavalt, et luua pakkumistel konkurents ning tuua teenuse hinnad tänu sellele alla. Alapakkumisi võib teoreetiliselt küll esineda, ent praktikas välistab elanike poolne aktiivne järelevalve võimaluse alapakkujast ettevõtte pikemaks tegutsemiseks. Majanduslikud kaalutlused on selle teenuse puhul õigustatud vaid siis, kui kokkuhoidu ei saavutata elanike rahulolu arvelt. Heakorrateenuse puhul tagab tulemuse ameti ja linnavalitsuse kontroll osutatava teenuse kvaliteedi üle. Samas võib heakorrateenuse puhul alati viidata erakordsetele ilmastikuoludele, hankes kirjeldamata lisatöödele ja muule. Ometi ei esine taolisi olukordi just sageli, kuna linna poolne järelevalve on just heakorrateenuste puhul eriti põhjalik, mida kinnitasid ka vastanud.

Üheks edukamaks teenuse delegeerimiseks võib läbiviidud intervjuude põhjal pidada parkimiskontrolli korraldamist, mis nõuaks linnalt terve keeruka süsteemi käigushoidmist. Teenus on niivõrd kindlates seadusest tulenevates raamides, et kvaliteedis pole võimalik kaotada. Teenuse efektiivsusest on huvitatud eraettevõtja ise, kuna rahastamine toimub teenitud trahvide arvelt. Siiski püsib valdkonnas teatud ebaselgus, kuna parkimiskontroll ja piletikontroll on oma olemuselt suhteliselt sarnased teenused ning piletikontrolli teostamise eraettevõtte poolt on kohus tunnistanud ebaseaduslikuks:

2005. aasta 15. detsembril võttis Tallinna Linnavolikogu vastu otsuse nr 298 „Nõusoleku andmine Tallinna ühtsesse piletisüsteemi kuuluvatel ühistranspordiliinidel sõiduõiguse kontrollimise lepinguliseks üleandmiseks eraõiguslikule juriidilisele isikule“. (Tallinn linnavolikogu ... 2005) Eelnõuga otsustas Tallinna linn delegeerida sõiduõiguse kontrollimise linna ühistranspordis viieks aastaks eraettevõttele.

Põhjendusena toodi eelnõus välja:

- Majanduslikud kaalutlused – leiti, et senine töökorraldus tõi linnale kaasa kulusid mis ei olnud vastavuses saadava tuluga piletimüügist ja trahvirahast;
- Kvaliteedi tagamise kaalutlused – leiti, et linnal puudub eraettevõtjaga võrreldav väljaõppebaas, motiveerimissüsteem ja tehnika;
- Õigusliku ja faktilise mõju kaalutlused – leiti, et seadusandlusest lähtuvalt pole kodaniku jaoks vahet, kas sõidudokumente kontrollib linnaametnik või selleks volitud eraõigusliku juriidilise isiku töötaja.

Antud otsuse alusel sõlmis Tallinna linn riigihanke võitnud eraettevõttega halduslepingu „Sõiduõiguse kontrollteenus Tallinna ühtse piletisüsteemi ühistranspordiliinil“. Eraettevõtte töötajate ülesanne oli pileтите kontroll Tallinna ja Harjumaal ühistranspordis ning sõiduõiguseta reisijatele seadusega ettenähtud korras karistuste määramine. Kaks aastat hiljem, 28. mail 2008, oli Tallinna Linnavalitsus sunnitud oma korraldusega lõpetama Tallinna ühtse piletisüsteemi ühistranspordi liinidel kontrollteenuse delegeerimise AS-ile Ühisteenused. (Tallinna Linnavalitsuse korraldus 2008) Lepingu lõpetamise põhjuseks oli Riigikohtu üldkogu otsus 16. maist 2008, (Riigikohtu ... 2008) mis tunnistas kohtuasja nr 3-1-1-86-07 Ühistranspordiseaduse § 54¹¹ lg 3 ning väärteomenetluse seadustiku § 9 p 3 ja § 10 lg 5 põhiseadusega vastuolevaks ja kehtetuks. (Riigikohtu ... 2008)

Riigikohtu üldkogu jäi antud asjas seisukohale, et karistusvõimu delegeerimine eraõiguslikule juriidilisele isikule on vastuolus põhiseadusega. Samuti leidis üldkogu, et „neid ülesandeid, mida on põhiseaduse mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim ja mis seetõttu moodustavad riigivõimu tuumikfunktsiooni, ei saa riigivõim delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule“. (Eesti Vabariigi ... 2008: 14)

Igal juhul on selge, et „riigil peavad olema võimalused erasektoris tegutsejaid rikkumiste puhul korrale kutsuda, ning õigus, tahe ja ressursid teostada funktsiooni täitmise üle järelevalvet.“ (Annus 2002: 228)

Probleemsete delegeerimistena võib intervjuude põhjal välja tuua PPP projektid koolide renoveerimisel, 10% ühistranspordi delegeerimist ja prügiveo korralduse. Mitmel puhul tulenevad probleemid kunagi langetatud poliitilistest otsustest. Ometi peaks ühe tähtsama elukondliku vajaduse rahuldamise osas valitsema pigem selgus ja õigustatud ootus selle järjepidevaks ning kvaliteetseks toimimiseks.

Investeeringute kaasamiseks tehtud poliitiline otsus oli minna koolide renoveerimisel PPP projektidele. Üheks ajendiks algatada koolide renoveerimiseks ja haldamiseks PPP projektid, oli see, et kuni 2013. aastani ei arvestatud nende projektide kulusid omavalitsuse laenukoormusesse. Püüdes oma võlgnevusi raamatupidamislikult väiksemana näidata, lõi linna endale sõrme, sest olukorras, kus pangaintressid pidevalt langesid, maksti lepingupartneritele investeeringu kustutamiseks kümne aasta vältel linnakassast miljoneid eurosid.

Linnajuhid on projekti kasulikkuses linnale hakatud üha rohkem kahtlema, kaaludes ühe võimalusena linna väljumist projektist. Milliseks kujuneb tegelikult investeeringusse kaasatud raha hind ja projekti lõpetamisega kaasneva uue majandusmudeli tulusus linnale, pole selge. Kindlasti nõuab projekti partner lõpetamisel kompensatsiooni. Lepingu edaspidise saatuse osas on võimalikud mitu varianti. Näiteks leping tühistatakse ja linn hakkab ise oluliselt soodsamalt koolihooneid renoveerima ja hooldama. See eeldab aga, et jääkasendumaksumuse suurus oleks mõistlik võrreldes praeguse lepingu kulutustega. Võimalik on ka lepingu jätkamine samadel tingimustel, mis oleks linnale äärmiselt kulukas.

Ebaõnnestunud delegeerimise näide on linnapea sõnul ka läinud aastal Tallinna prügimajanduses toimunud segadus, mis tekitas suurimaid probleeme Nõmmel ja Pirital, ent puudutas ka teisi linnaosi. Kriisi ühisnimetajaks võis pidada pealiskaudsust korraldatud jäätmeveo rakendamisel ning hangete halba ettevalmistust, mis võimaldas osaleda ettevõtetel, kus puudus teenuse osutamiseks piisav tehnika ning nappis ka oskusteavet ja eelnevat kogemust. Kriisi algus jääb 2013. aastasse, kui teoreetiliselt suuri

eeliseid andva korraldatud jäätmeveo asendas vabaturg, mis tõi kaasa hindade kasvu ja segaduse teenuse korraldamisel.

Läinud aastal polnud üleminek korraldatud jäätmeveole samuti piisavalt ettevalmistatud ning valdkonnas tekkinud anarhia lõpetas munitsipaalettevõtte Tallinna Jäätmekeskus asutamine, mis täna korraldab jäätmevedu kõikjal linnas, väljaarvatud Tallinna vanalinn ja Pirita, kus kehtib ajutiselt vabaturu olukord.

Läbiviidud intervjuudest Taavi Aasa kui abilinnapea Aivar Riisaluga selgus, et 10% ühistransporditeenuse delegeerimisse on ebaõnnestumise risk mahtude ebaproportsionaalse jaotusega juba sisse kodeeritud. Linnaettevõtte Tallinna Linnatranspordi Aktsiaselts teenindab 90% ühistranspordi veomahtu, teisalt on hanke läbi madalaima pakkumise teinud MRP Linna Liinid OÜ teenindada 10% liinivõrgust. On selge, et tramminduses ja trolliveos monopoli omav ning bussiliikluses valdavat osa teenindav suurettevõtte on märksa soodsamas olukorras nii uue veeremi soetamisel, reservi kasvatamisel ning töötajate värbamisel läbi paindlikuma palgapoliitika. Ühistransporditeenuse 10% tagamise näol on tegemist puhtalt poliitilise otsusega, kus linna ühisveonduses otsekui tekitati konkurents, mis tegelikult ebavõrdsete veomahtude tõttu ei toimi.

Intervjuust linnapea Taavi Aasaga on võimalik teha järeldus, et tulevikus kaalutakse tõsiselt kogu veomahu andmist linnaettevõttele, mille tehniline baas võimaldaks juba täna alustada ka eraettevõttele kuuluva veomahu teenindamist. Hetkel Tallinna ühisveonduse jagamine linnaettevõtte ja eraettevõtte vahel ei anna erilist kokkuhoidu ning toob pigem kaasa teatud mööndusi osade liinide teeninduskvaliteedi osas. Tallinna Linnatranspordi Aktsiaselts (edaspidi TLT AS) poolt tellitud iga-aastases sõitjate rahuloluuuringust (AS Turu ... 2017) selgub, et TLT AS-iteenusele antakse viie palli skaalal keskmiseks hindeks 4,12, MRP Linna Liinid OÜ teenusele aga 3,92, kusjuures 69% küsitletutest ei osanud MRP Linna Liinid OÜ teenuse kvaliteedi kohta seisukohta kujundada, kuna ei teadnudki, et Tallinnas teostab lisaks TLT AS-ile ühistransporti veel teinegi ettevõtte.

Delegeerimise ettevalmistamisel ei saa alahinnata täpset ja kõiki asjaolusid arvestavat analüüsi, sest iga ebaõnnestunud delegeerimisega kaasneb lepingute lõpetamisest ja teenuse peatumisest tekkiv majanduslik ja poliitiline kahju. Ebaõnnestumiste puhul

tundubki olevat esikohal poliitilise otsustuse eelistamine majanduslikele, hetkevajadustest lähtumine pikema perspektiivi arvelt, hankekriteeriumite ebaselgus, arenguks ebapiisav teenusemaht ning omavalitsuse poolse kontrolli puudulik teostamine.

Oluline on ka sisemiste ja väliste faktorite mõju teenuste delegeerimisel, kus leidis kinnitust käesoleva töö teoreetilises käsitluses väljatoodu, et sõltuvalt teenusest ja turusituatsioonist on delegeerimine keeruline, kuna võimatu on saavutada parima hinna ja kvaliteediga teenust kui mingites spetsiifilistes valdkondades konkurents puudub ning delegeerimine ise võib põhjustada väljundina olukorra, et konkurents valdkonnas kaob või muutub piiratuks ning hind ja kvaliteet ei pruugi alaneda vaid võimendub vastupidine efekt. (Young 2008: 448) Lisaks on märkimisväärne tõdemus, et delegeerimine ise võib põhjustada turutörke olukordi, kuna on teenuseid, mida turg ei suuda pakkuda. (Stiglitz 1995) Suurimaks väljakutseks ja arengukohaks Tallinna Linnavalitsusele on delegeeritud teenuste efektiivsuse hindamine, seda nii kompetentsuse kui ka adekvaatsete regulaarsete protsesside puudumisest lähtuvalt.

2.2. Tallinna linna valmisolek avalike teenuste delegeerimiseks ja seda mõjutavad faktorid

Käesolevas alapeatükis käsitletakse avalike teenuste delegeerimise protsessi ja sellega kaasnevaid sisemisi ning väliseid piiranguid. Vaadeldakse mis on avaliku teenuse delegeerimise õnnestumiste ja ebaõnnestumiste praktilised põhjused ning tuuakse välja mida peaks muutma olukorra parandamiseks ning milliseid teenuseid võiks delegeerida erasektorile.

Tallinna Linnavalitsuse struktuuri ülesehitus lähtub eeldusest, et suur osa teenustest pakutakse läbi ametite või allasutuste linna enda poolt. Lisaks pakub linn teenuseid läbi 9 äriühingu (Tallinna linna äriühingud 2018), 11 sihtasutuse (Tallinna linna sihtasutused 2018) ja 8 mittetulundusühingu (edaspidi MTÜ) (Tallinna linna osalusega ... 2018). Linnavalitsuse struktuur on kujunenud välja perioodil, mil delegeerimist peeti ebavajalikuks ning teenuse pakkujana eelistati reeglina omavalitsust. Siit leiab peamise põhjuse, miks reas valdkondades isegi ei kaaluta võimalust teenuste delegeerimiseks.

Hetkeolukorra kaardistamiseks saab välja tuua Tallinnas teenuseid pakkuvad allasutused ametite ja linnaosade kaupa (Tallinna Ametiasutused ... 20118): Selles nimekirjas on sisuliselt kõik allasutuste pakutavad teenused delegeeritavad eraettevõtetele. Majanduslikust vaatest jääb arusaamatuks, miks peaks linn olema poe pidaja, korraldama turgude tööd ning tegutsema saunade pidajana?

Palju vastakaid arvamusi on tekitanud linnameedia delegeerimine erakätesse. See lüke võiks aga vabastada linnavalitsuse opositsiooni pidevatest rünnakutest, parandaks tehnilist baasi, lisaks oskusteavet ja tagaks lõppkokkuvõttes parema kvaliteedi tarbijatele. Ühe lahendusena tuleks kõne alla näiteks teenuse delegeerimine läbi hankelepingu. Hanke võitnud ettevõtte tagaks vastavalt lepingule linnale vajaliku info edastamise, mis hõlmaks ka teemasaateid ja linna ajalugu ning arhitektuuri tutvustavaid saateid. Linn maksaks vastavalt saadete mahule ning ülejäänud vahendid kanali käigushoidmiseks teenitaks reklaamiga. Sama süsteem sobiks ka väljaannete Pealinn ning Stoilitsa seonduvate kulude kokkuhoiuks. Muidugi jääks linnale vastavalt lepingule õigus nõuda protsentuaalselt kogumahust linnauudiste ja -teemade kajastamist.

Perspektiivis tuleks teha motiveeritud valik, millised Tallinna linna sihtasutuste opereeritavad valdkonnad ning objektid oleks otstarbekam anda läbi delegeerimise eraettevõtete majandada. Delegeerimisega saaks kaasata rohkem oskusteavet ja kaasfinantseeringuid ning parandada alustavate ja juba tegutsevate ettevõtete koostööd.

Teenuse delegeerimist saaks kasutada ka linna allasutustena töötavate kultuuriasutuste puhul. Abilinnapea Aivar Riisalu hinnang, justkui oleks kultuurivaldkond ettevõtjatele ebaatraktiivne ei pruugi tänast olukorda arvestades enam tõele vastata. Kultuurimajanduses tegutseb palju edukaid ettevõtteid ning delegeerimine selles valdkonnas juba toimib. Näiteks on delegeeritud osaliselt Vanalinna päevade ja linnaosade päevade korraldus. Delegeerides elanike kultuurilise teenindamise eraettevõttele, võidaks linn kultuurikeskuste ülalpidamiskuludes, ent kindlasti lisanduks kontsertide ja etenduste korraldamiseks kompetentsi ning linna kultuurielu rikastuks.

Vaadelles intervjuudes väljatoodud arvamusi, näib linnal ja riigil olevat seisukoht, et koole ja lasteaedu, ehk haridusvaldkonda, pole võimalik erasektorile delegeerida. Põhjusena tuuakse koolides riiklike õppeprogrammide järgimise vajadust ning

lasteaedades koolieelse õppe korraldamist. Lisaks põhjendavad linnajuhid teenuse delegerimisest hoidumist väitega, et tegemist on elutähtsa teenuse tagamise kohustusega.

Tegemist on pigem eelarvamusliku kaalutlusega, mitte seadustest tuleneva välistuse või senisest praktikast lähtuva seisukohaga. Täna töötab mitmeid erakoole ja lasteaedu, mille tasemele pole midagi ette heita. Hariduse korraldamisel tuleb järgida atesteerimissüsteemi mis hindab kooli suutlikkust haridust pakkuda (Erakooliseadus 2018) ning lasteaia võimekust anda head koolieelset ettevalmistust (Koolieelse lasteasutuse seadus 2018). Samuti peab jälgima, et koolid ei kehtestaks põhjendamatuid lisatasusid, mida vanematelt nõutakse lisatundide, järeleaitamistundide ja koolivälise tegevuste eest. Linnal kui koolipidajal on selleks võimalused ja õigused. Ainsa küsimusena kerkib ajalooliselt väljakujunenud eliitkoolide, näiteks Gustav Adolfi Gümnaasiumi kaubamärgi kasutamine, ent kindlasti leiab sellele hea tahtmise korral mõistliku lahenduse.

Koolivõrgu osaline andmine erakätesse, ei muuda pakutava hariduse kvaliteeti ega rahastusmudelit, sest tellijaks ning finantseerijaks jääb riik, mis läbi omavalitsuse haridust ka rahastab. Eraettevõtte kohustused ning tase hariduse korraldamisel saab fikseerida seaduses ning täna see erakoolide ja lasteasutuste puhul juba nii toimibki. Ehk jahutab selle teema ümber paratamatuult puhkevaid kirgi selgitus, et kooli pidajaks jääb ikkagi omavalitsus, kuigi haldusega seonduv läheks üle eraettevõttele ning õpetajatega sõlmib töölepingud eraettevõtte.

Kokkuvõtvalt võib väita, et avalike teenuste delegerimise aluseks on motiveeritud strateegia. Selle puudumise tagajärgi käsitleti käesoleva töö esimeses peatükis. Empiirilises osas leidis kinnitust, et laiapõhjalise strateegia ning adekvaatse tegevuskava olemasolu tagab eduka avalike teenuste delegerimise. Strateegilisest vaatest peab Tallinna Linnavalitsus kujundama endale pikaajalise eesmärgi kuidas avalikke teenuseid delegerida ja lähenema sellele süsteemselt. Ülaltoodu kinnitab, et linn võiks senisest julgemalt teenuseid erasektorile delegerida.

2.3. Tallinna linna täiendavad avalike teenuste delegeerimise võimalused erasektorile

Alapeatükis käsitletakse võimalusi laiendada avalike teenuste delegeerimist läbi erinevate delegeerimisprotsesside Tallinna Linnavalitsuses. Käsitlemist leiab Tallinna Linnavalitsuse, ametite ja allasutuste tööülesannete delegeerimise võimalused läbi hoonestusõiguse ja kontsessioonide ning delegeerimist läbi kaasava valitsemise.

Teenuste delegeerimisel Tallinnas on puudu süsteemsest lähenemisest ning mahtude ja kvaliteedi selgetest hindamiskriteeriumitest. Võib ju öelda, et delegeeritud on küllaltki palju teenuseid, ent see jääb vaid empiiriliseks väiteks, kuna puudub täielik ülevaade mitu protsenti teenuste kogumahust on tänase seisuga delegeeritud. Linnavalitsuse ja linnaosavalitsuste, ametite ja allasutuste omavaheline informatsioonivahetus ei hõlma teenuseid ja nende delegeerimist. Delegeerimine hankelepingute, hoonestusõiguse seadmise ja kontsessioonilepingute kaudu muudab pildi veelgi segasemaks. Linna eelarve ja allüksuste koostatav aruandlus ei saa asendada statistilist analüüsi, millest Tallinna linn valitsemisselguse ja motiveeritud tegutsemise tagamiseks suurimat puudust tunneb. Ehk siit tuleb ka esmane vajadus võimaliku teenuse täiendava delegeerimise järele, mida ei osutataks mitte elanikele, vaid linnavalitsusele, kui elanikke teenindavale üksusele – linna statistikakeskus, mis ei pea olema linnaga tihedamalt seotud, kui läbi vastava teenuse osutamiseks sõlmitud hankelepingu.

Siit jõuamegi valdkonnani, mis joonistus selgelt ka intervjuudest välja, millele linnas ega riigis pole piisavalt tähelepanu pööratud. See on ametnike arvu vähendamine otseselt valitsemisfunktsiooniga mitte seotud valdkondades. Lisaks otsestele abiteenustele esineb linnavalitsuses mitmeid haldusaktide ettevalmistamiseks ja kehtestamiseks vajalikke nn piiripealseid teenuseid nagu näiteks linnaplaneerimine, samuti hõlpsalt delegeeritavad, ent seni millegipärast linnaosade kompetentsi jäänud sotsiaalteenuseid.

Avalikkuses on jäänud kõlama ametnike väide, et teatud valdkondades suudavad teenuseid teostada üksnes linnaametid, linnaosade valitsused või allasutused. Kui linna ülesanded hoolikalt üle vaadata, võib kindlasti leida arvukalt tegevusi, mille üleandmine erakätesse oleks nii majanduslikult tulus kui ka paremat kvaliteeti pakkuv lahendus.

Näiteks Tallinna Linnaplaneerimise ametis on arhitekte ning tehnilisi töötajaid kokku 99 töötajat (Tallinna Linnaplaneerimise ... 2018), kelle ülesandeks on projektide hindamine vastavalt planeerimisseadusele ja tehnilistele tingimustele ning üld- ja teemaplaneeringute koostamine. Samas saaks kogu järelevalve osa delegeerida litsentseeritud arhitektuuribüroodele. Linnale jääks vaid haldusaktide vastuvõtmine. Muidugi tuleb luua hoovad, mis välistaksid huvide konflikti ning tagaksid protsessi objektiivsuse ning kallutamatus, ent kindlasti on see võimalik. Ühelt poolt aitaks planeeringute järelevalve ja menetlemise delegeerimine vähendada linnavalitsusel töötajaskonda, teisalt kiirendada planeerimisprotsessi, mis kipub Tallinnas muutuma üldist linnaarengut pidurdavaks teguriks.

Üld- ja teemaplaneeringute koostamise on samuti seni linnas kulgenud äärmiselt ebakindlalt. Nõmme linnaosa üldplaneering algatati näiteks 2001. aastal ning tänaseks pole jõutud kehtestamiseni. Põhja-Tallinna üldplaneering peaks jõudma kehtestamiseni sellel sügisel, algatati see aga juba 2006. aastal. Enamus üldplaneeringuid on menetlemisfaasis üle kümne aasta, mis tänapäeva kiirete arengutempode juures tähendab ohtu tervele urbanistikavaldkonnale tervikuna. Üldplaneeringute protsessi kiirendamiseks on üheks võimalikuks võimaluseks delegeerida tulevikus nendega tegelemine eraettevõtetele, sest linnaametis ei jätku taoliste suuremahuliste visioonide õigeaegseks menetlemiseks täna piisavat ressursi.

Näiteks sotsiaaltöövaldkond, kus erinevate linnaosade valitsuste palgal on sotsiaaltöötajad, keda eraettevõtte suudaks otstarbekamalt kasutada, kuna suuremad töömahud võimaldavad paindlikumat lähenemist. Linnale jääks kontrolliv ja teenuse kvaliteeti hindav funktsioon. Võimalik näiteks, et teenust MTÜ-dele delegeerides suudaksid viimased pakkuda tänu missioonitundele ja tegutsemise demokraatlikele alustele arvestatavat kvaliteeti.

Jälgides avalike teenuste delegeerimise strateegiat, paistab silma pikaajaliste strateegiate puudumine ja poliitiliste seisukohtade domineerimine. Delegeerimisest loobumist või teatud valdkondades sellesisulise diskussiooni puudumist võib seostada ka ametnikkonna subjektiivsete huvidega säilitada juhtpositsioon linna struktuuris ning kümned ametikohad, mis võivad delegeerimise järel kaduda.

Otsustusprotsessi peamiste mõjutajatena võibki välja tuua aastate vältel juurdunud arusaamad omavalitsuse ülesandest pakkuda valdavat osa teenuseid ise ning ametnike huvi säilitada oma töökoht. Kuna omavalitsusel puuduvad kindlad kriteeriumid, mille abil delegeerimise vajadust hinnata, lähtutakse valdavalt empiirilistest seisukohtadest ja eelarvamustest, mis ei soodusta otstarbekate otsuste langetamist.

Intervjuudest tuleb välja, et avarad võimalused teenuste delegeerimiseks avanevad läbi hoonestusõigus seadmise ja kontsessioonide sõlmimise. Hoonestusõiguse eeliseks PPP projektide ees on linna ja eraettevõtja vaheliste suhete lihtsus. Õigused ja kohustused pannakse paika hoonestusõigusega, mille kohaselt saab eraettevõtte võimaluse rajada linna maale mingi kindla funktsiooni täitmiseks mõeldud hoone või rajatis. Sellega seotud kulutused jäävad ettevõtte kanda. Linn teenib läbi hoonestusõiguse tasu regulaarset tulu. Teenusehinna madalamal hoidmiseks võib linn lisada hoonestusõigusega kaasas käivatesse projekteerimistingimustesse ka põhitegevusest erinevaid funktsioone, mis võimaldavad ettevõttel teenida lisatulu. Linn võib ka teatud osa hoonestusõiguse alusel püstitatud rajatises pakutava teenuse hinnast kompenseerida, ent kohustust selleks pole. Hoonestusõiguse puhul on määrav osa turegulatsioonil ning teatud puhkudel on see linna kulutuste kokkuhoidmisel äärmiselt otstarbekas. Näitena võib tuua Mustamäel Tammsaare tee 92 kinnistule parkimismaja rajamiseks sõlmitud hoonestusõiguse lepingu. Tulevane hoone lahendab asumi pingelist parkimisolukorda, samas pole linnal vajadust sellesse investeerida.

Vastavalt hoonestusõiguse teostamiseks välja antud projekteerimistingimustele nr 1711802/01118 (Tallinna Kommunaalamet 2017), on lisaks parkimisfunktsioonile rajatisse ette nähtud ka äripinnad, mis võimaldavad arendajal pideva renditulu arvel hoida teenuse hindasid tasemel, mis ahvatleks ümberkaudseid elanikke tänaval parkimise asemel autod parkimismajja tooma.

Intervjuust abilinnapea Eha Võrguga tuligi välja, et seni oldi äärmiselt tagasihoidlikult kasutama võimalusi, mida annab kontsessioonileping. Kontsessioonilepingu puhul tuleb esile tuua kahte linnale soodsat punkti: „kontsessioonääri tasu seisneb kas ainult õiguses ehitist ekspluateerida või teenust osutada või selles õiguses koos rahalise maksega ja nõudluse või pakkumisega seotud äririsk läheb üle kontsessioonäärile.“ (Sõrm 2017: 2)

Ehk siis linnale ei too läbi kontsessioonilepingu delegeerimine lisakulusid ning sellega ei kaasne linnale äririski. Just äririski üleminek kontsessioonäärile, tagab kvaliteedi ja teenuse järjepidevuse. Kontsessioonilepingu lõpetamine on hankelepingu lõpetamisest lihtsam ning seegi pole kvaliteedi tagamisel vähetähtis. Näitena võib tuua Tammsaare pargi rekonstrueerimise käigus valmiva toitlustusasutusettevõtte, mis antakse opereerida just läbi kontsessioonilepinguga.

Tallinna Linnavalitsus pöörab üha suuremat tähelepanu kaasavale valitsemisele. Hiljuti võeti selle tarbeks tööle kaasamisnõunik, kelle tööülesanneteks on kaasamist vajavate valdkondade ja teemade kaardistamine, ideede kogumine erinevatelt huvigruppideelt, olulisemate huvigruppide teavitamine linnavalitsuse algatustest ja nende tagamaadest, linnavalitsuse liikmete nõustamine ühiskondliku dialoogi küsimustes, olemasolevate kaasamisplatvormide kasutamise ja uute loomise vajaduse analüüsimine (Linnavalitsuse nõuniku ... 2018). Nagu selgub pole siin ülesannet, mille lahendamist ei saks delegeerida näiteks mõnele pädevale MTÜ-le. Linnal olekski vaja astuda järgmine samm ning loobuda praktikast, kus MTÜ-de ja muude kodanikeliikumistega suhtlemisele lähenetakse patroneerivalt.

Kaasava valitsemise järgmises etapis võiks Tallinn suhelda kodanikeühendustega otse. Lihtsaim tee selleni, on delegeerida kodanikuühiskonna valdkond MTÜ-dele. Kui säärast mudelit oleks kasutatud näiteks Reidi tee probleemide lahendamisel, kus avalikkusega suhtlemine oleks delegeeritud Reidi tee arvestavama lahenduse eest seisnud MTÜ-le, poleks tekkinud nii ägedat vastandumist ning linn oleks võitnud nii ajas kui ka ümberplaneerimiseks kulutatud rahas. Kaasava valitsemisega seonduva temaatika delegeerimine kodanikeühendusele saab kindlasti lähematel aastatel Tallinna linnavalitsuse küpsuse proovikiviks.

Kokkuvõtvalt saab väita, et leidub mitmeid valdkondi, kus delegeerimisele tuleks läheneda. Teenuste ja tegevuste delegeerimine pole enam üksnes majanduslik ja poliitiline küsimus, vaid sellest sõltub suures osas ka linnavalitsuse kuvand, mis omakorda viitab, et delegeerimine, mis aegunud arusaamade kohaselt oleks otsekui võimu osaline loovutamine, muutub üha selgemalt võimu säilitamise instrumendiks.

2.4. Järeldused ja ettepanekud Tallinna linna avalike teenuste delegeerimise võimalustest

Käesolevas alapeatükis tuuakse välja Tallinna Linnavalituse avalike teenuste delegeerimise praktikate analüüsist lähtuvad järeldused ja nendel põhinevad ettepanekud, kuidas avalikke teenuseid edaspidi delegeerida.

Lähtudes asjaolust, et Tallinna ametiasutuste tegevuskulud on viimastel aastatel kasvanud. Põhjuseks on elanike arvu kasv, aga ka muutused teenuste struktuuris ja linlaste suurenenud ootused teenuse kvaliteedile. Linnajuhid on samade valikute ees nagu muu maailm. Neil tuleb leida vastus küsimusele, kas avalike teenuste delegeerimine erasektorile on võti efektiivsusele. Just avaliku teenuse osutamise efektiivsuse kasv ongi peamine eesmärk, mida erasektori kaasamisel taotletakse. (Hodge 2000: 24)

Analüüsides SWOT meetodil Tallinna Linnavalituse avalike teenuste delegeerimise võimalusi, ohte, tugevusi ja nõrkusi ning toetudes läbiviidud intervjuudele saab väita, et peamiseks sisesteks tugevusteks teenuste delegeerimisel on lai teenuste valik, suur klientuur, stabiilne vajadus teenuse järele, tulu mastaabiefektist ja võimalus teenuseid kombineerida. Samas peamiseks sisemisteks nõrkusteks on teenuste delegeerimisel selgete strateegiate puudumine, ebapiisav strateegiate ellurakendamine ja puudulik kompetents teenuste kvaliteedi hindamisel ja kvaliteedimõõdikute seadmisel.

Tallinna Linnavalituse poolt avalike teenuste delegeerimise peamiseks välisteks eesmärkideks on võimalus saavutada mastaabiefekt, kuna teenuste spekter on lai ja võimaldab teenuse osutajal optimeerida kulusid, ning teenuste vajaduse pidev ja stabiilne kasv tänu suurenevale tarbijaskonnale.

Täna on erinevatel põhjustel koostöö linna lähivaldadega teenuste delegeerimise osas nõrk, selle tõhustamises näeb käesoleva töö autor võimalust täiendavalt delegeerida avalikke teenuseid läbi koostöö. Analüüsides intervjuu tulemusi, joonistusid selgelt välja välised ohud, millega peaks arvestama avalike teenuste delegeerimisel. Neist peamiseks on see, kuidas tagada teenuste osutamine dünaamilises keskkonnas, kus klientide vajadused muutuvad, kuidas täpsemalt prognoosida demograafilisi ja majanduskeskkonna muutusi ning teadlikult tegeleda turutõkke tekkimisega. (Tabel 2.2)

Tabel 2.2. Teenuste delegeerimise analüüs Tallinna linna näitel

TUGEVUSED (sisesed)	NÕRKUSED (sisesed)
Lai teenuste valik; Suur klientuur; Stabiilne vajaduse teenuse järele; Tulu mastaabiefektist; Võimalus kombineerida teenuseid.	Selgete strateegiate puudumine; Nõrk strateegiate ellurakendamine; Puudulik kompetents teenuste kvaliteedi hindamisel ja kvaliteedimõõdikute seadmisel.
VÕIMALUSED (välised)	OHUD (välised)
Võimalus laiendada teenuste delegeerimist ja saavutada mastaabiefekt; Koostöö teiste lähedal asuvate omavalitsustega; Klientide suurenevad vajadused/turu kasv	Klientide muutuvad vajadused; Turu kasvu peatumine/demograafia; Majandusolukorra muutumine; Turutõke (peamiseks konkurentsitõke).

Allikas: autori koostatud

Vaadeldes Tallinna Linnavalituses toimuvate avalike teenuste delegeerimise ettevalmistavate etappide kulgu, saab väita, et üldiselt juhindutakse delegeerimisel sarnasest metoodikast nagu on riigi jaoks välja töötanud poliitikauuringute keskus Praxis (2016), kuid selle rakendamine on intuitiivne ja igal konkreetsel juhul erinev. Vähendades intuitiivsust ja suurendades struktureeritust on edaspidi võimalik delegeerida täiendavaid avalike teenuseid.

Delegeerimisotsuste langetamisel tajutakse teenuste kompleksust ja vajadust igale delegeerimisele individuaalselt läheneda, ent samas võib näha, et kaalutlemisel võib otsustavaks osutuda mitte delegeerimise võimaluste ja otstarbekuse analüüs ega efektiivsus ja kliendirahulolu suurendamine, vaid kaalukeeleks saab poliitiline tahe delegeerimine läbi viia. Avalike teenuste täiendav delegeerimine on edaspidi võimalik kui delegeerimise otsused langetatakse kaalutletult ja analüüsitult ning vähendatakse poliitilise mõõtmise osakaalu.

Analüüsidest intervjuude põhjal Tallinna Linnavalitsuse praktikat delegeeritud teenuste puhul teenusepakkuja poolse teenuse kvaliteedi mõõtmisel, saab töö autor väita, et teatud teenuste puhul on sisse seatud tugev, jõuline ning regulaarne järelevalve. Reeglina toimib see laialdast ühiskondlikku tähelepanu pälvivate teenuste puhul, kus ebapiisav

kvaliteet või põhjendamatult kõrge maksumus tekitaks avalikkuses suure resonantsi. Näiteks võib tuua heakorrateenused. Väiksema avaliku tähelepanu all olevate teenuste delegeerimisel ei pruugi see alati nii olla. Samas on kvaliteedi tagamiseks ja kuluefektiivsuse saavutamiseks äärmiselt tähtis järgida kõigi avalike teenuste delegeerimisel ühtseid kriteeriume.

Erinevad uuringud kinnitavad, et avalike teenuste delegeerimise efektiivsust on keeruline hinnata just kulude kokkuhoiu seisukohalt. Seda riski saab maandada, rakendades ühtset metoodikat, milles arvestatakse nii teenuse hinna kui ka kvaliteediaspektiga. Viies sisse avalike teenuste delegeerimise süsteemse kvaliteedimõõtmise on tulevikus võimalik hõlpsamalt avalike teenuseid delegeerida.

Avalike teenuste delegeerimise õnnestumiseks on vajalik teadlik tegelemine turutõrkega. Autor käsitles selle töö raames konkurentsitõrget, kui ühte olulisemat. Avalike teenuste delegeerimise kriitikud kinnitavad, ning seda järeldust toetab ka käesoleva töö empiiriline osa, et teatud valdkondades on keeruline, mõnikord isegi võimatu, avalikku teenust delegeerides saavutada madalama hinnaga suurem kliendirahulolu, kuna valdkonnas puudub konkurents või on eelnevad avalike teenuste delegeerimised selle kaotanud. Sellises olukorras võib jääda saavutamata avaliku teenuse delegeerimise kõige olulisem eesmärk – efektiivsem teenus, ja tulemus osutub sootuks vastupidiseks – teenus on kallim ning kehvema kvaliteediga. Siin on oluline tekitada konkurents, jagades teenus mitme pakkuja vahel, see tagab edaspidiste avalike teenuste delegeerimise laiendamise võimaluse.

Seda, et linna allasutuste struktuur on kujunenud suures osas isetekkeliselt, kinnitab näiteks tõik, et osa kultuuriasutusi allub Kultuuriametile, osa linnaosade valitsustele. Sama reeglipäratu on ka spordirajatiste alluvus osaliselt Spordi- ja Noorsooametile, osalt linnaosa valitsustele. Linnal tuleks lähemal ajal ka allasutuste ja äriühingute struktuur kriitilise pilguga üle vaadata ning leida optimaalne teenuste hulk, mis säilitada. Kõik liigse nagu saunad, turud, kultuuriasutuste opereerimine ja sotsiaalteenuste pakkumine võiks delegeerida eraettevõtetele, mille tegevust saaks linn jälgida ning läbi omapoolse tellimuse kujundada ka teenuste kvaliteeti ja hinda. Samasuguse hindamise peaksid läbima ka linna äriühingud.

Tulenevalt eeltoodust, teeb töö autor Tallinna Linnavalitsusele ettepanekud edaspidiste avalike teenuste delegeerimiseks:

- Töötada välja avalike teenuste delegeerimise strateegia ja metodoloogia delegeerimise ettevalmistamiseks.
- Viia sisse süsteemne ja regulaarne teenuse ning teenusepakkuja hindamine;
- Tegeleda teadlikult turutõkkega, millest olulisim on konkurentsitõrked.

Kokkuvõtvalt saab autor väita, et avalike teenuste delegeerimine on vajalik, edaspidiste avalike teenuste delegeerimiseks ja efektiivsuse lõpptarbija rahulolu tagamiseks on oluline Tallinna Linnavalitsuses formaliseerida delegeerimise protsess ja selle järelvalve ning rakendada kvaliteedikriteeriumid ning üldine metodoloogia delegeerimise otstarbekuse hindamisel, mille tõhususe määrab regulaarne tagasiside lõppkasutajalt.

KOKKUVÕTE

Muutused demograafias, tööealise elanikkonna vähenemine, linnastumine ning ääremaastumine on tinginud ühiskonnas juba mõnda aega väldanud diskussiooni, kuidas muuta riigiparaadi ja kohalike omavalitsuste töö efektiivsemaks. Ühe võimalusena nähakse avalike teenuste delegeerimist, mis läbimõeldult rakendades ja kõiki poolt ning vastuargumente arvestades, loob võimalused tõsta avalike teenuste kvaliteeti (sihtrühmade ootustele vastamine ja kulutõhusus), kaasates teenuste osutamisele erasektorile lisaks ka kodanikeühendused.

Peale haldusreformi jäi Eestisse 79 kohalikku omavalitsust, 15 linna ja 64 valda. Omavalitsusüksused pole võimekuselt võrdsed. Selle tingivad erinevused haldussuutlikkuses, eelarves ja elanikkonna arvukuses. Erinevused mõjutavad ka delegeerimispraktikat. Mõned kohalikud omavalitsused on sunnitud teenuseid delegeerima kuna elanikkond väheneb ja väikese arvu tarbijate jaoks pole otstarbekas hoida ning arendada omavalitsuse enda võimekust spetsiifiliste teenuste pakkumisel.

Tallinna linna võimekus ja positsioon teenuste pakkujana erineb oluliselt teistest Eesti omavalitsustest, seda eeskätt mahtude poolest. Ühelt poolt võimaldab see teenust hulgi tellides hinda alla tuua, teisalt piirab ettevõtete arvu, kes on suutelised vajalikus mahus teenust pakkuma.

Teiste omavalitsuste puhul saab delegeerimisotsuse langetamisel määravaks just elanikkonna kasv, kuna suurenev tarbijaskond nõuab spetsiifilise oskusteabe ning tehnika rakendamist, mis omavalitsusel endal puudub või mida pole üksnes selle tarbijasegmendi teenindamiseks otstarbekas soetada. Elanikkonna vananemine toob kaasa meditsiini- ja hooldusteenuste hüppelise kasvu, mis teenuse pakkujale esitatavate kõrgete nõudmiste ja spetsiifilise oskusteabe tõttu võiks olla otstarbekam delegeerida. Avalike teenuste vajadus erineb omavalitsuste lõikes, ainus, mis kõiki omavalitsusi ühendab, on kohustus

võimaldada elanikkonnale kvaliteetset ja piisavalt kättesaadavat teenust. Kahjuks ei suudeta seda alati tagada.

Eelnevalt nimetatud erinevused omavalitsuste haldussuutlikkuses, eelarves ja elanikkonna arvukuses, tingivad ka omavalitsuseti erineva olukorra avalike teenuste osutamise kvantiteedis ja kvaliteedis, samuti võivad elanike ootused teenuse kvaliteedi suhtes suuresti erineda. Näiteks on väiksemates omavalitsustes juba ammu harjutud, et kohapeal pole võimalik saada mitmeid meditsiiniteenuseid, samuti on piirkonniti keeruline ligipääs haridusele ning lapsed peavad käima kaugemal koolis või omavalitsuste kokkuleppel õppima koguni teises omavalitsuses. Need on probleemid, millega nn ääremaadel ollakse harjunud. Samas poleks Tallinnas taoline olukord võimalik. Siin on esindatud kõik nii riigi kui omavalitsuse poolt pakutavad teenused, mille mahud nii delegeeritud kui delegeerimata teenuste puhul on suurimad Eestis.

Tallinna Linnavalitsuse otsused määravad enam kui kolmandiku riigi kodanike rahulolu, eluga toimetuleku ja elutähtsate teenuste kättesaadavuse. Sellepärast võttis autor kohalike omavalitsuste ja erasektori koostööd avalike teenuste delegeerimisel käsitlevas magistritöös aluseks just Tallinna Linnavalitsuse praktika, et selgitada välja avalike teenuste delegeerimise vajalikkus.

Magistritöö teoreetilises osas kirjeldati avalike teenuste teoreetilist raamistikku, vaadeldi milline on avalike teenuste delegeerimise õiguslik alus ja kuidas avalikke teenuseid delegeeritakse. Samuti määratleti avalike teenuste delegeerimise mõiste ja sisu ning vaadeldi, millised on peamised põhjused miks avalikke teenuseid delegeeritakse, millised on avalike teenuste delegeerimise piirangud ning milliseid võimalusi pakuvad delegeerimised avalikule sektorile.

Lisaks loodi raamistik erasektori mõistele ja näidati milliste sisemiste ning väliste faktorite mõjuga tuleb arvestada avalike teenuste delegeerimisel, et hinnata delegeerimise vajalikkust, lähtudes selle ohtudest ja eelistest ning avaliku sektori eesmärgist, saavutada läbi teenuste delegeerimise avalike teenuste pakkumise efektiivsus. Käsitleti avalike teenuste ja erasektori teenuste erinevusi ning mõtestati lahti avaliku teenuse mõiste ja liigid. Käsitleti avalike teenuste osutamise võimalusi, raamistati avaliku teenuse ja

delegeerimise mõisted. Mõtestati ja piiritleti turutõkke ja selle mõju avalike teenuste delegeerimisele.

Töö empiirilises osas anti ülevaade avalike teenuste delegeerimise praktikatest. Vaadeldi Tallinna Linnavalitsuse võimalusi täiendavate avalike teenuste delegeerimiseks ning tehti ettepanekuid täiendavateks teenuste delegeerimisteks. Lisaks käsitleti delegeerimise eesmärgi ja nii siseseid kui ka väliseid piiranguid avalike teenuste delegeerimisel. Tehti ettepanekuid Tallinna Linnavalitsusele avalike teenuste delegeerimise tõhustamiseks ja delegeeritud teenuste efektiivsuse kasvatamiseks. Täiendavalt toodi välja Tallinna Linnavalitsuse avalike teenuste delegeerimise praktikate analüüsist lähtuvad järeldused ja nendel põhinevad ettepanekud, ehk kuidas avalikke teenuseid edaspidi delegeerida ja avalike teenuste delegeerimise efektiivsust tõsta.

Empiirilises osas analüüsitud intervjuudest esitleti Tallinna Linnavalitsusele täiendavate avalike teenuste delegeerimise võimaluste osas järgmised ettepanekud:

- Töötada välja avalike teenuste delegeerimise strateegia ja metodoloogia delegeerimise ettevalmistamiseks;
- Viia sisse süsteemne ja regulaarne teenuse ning teenusepakkuja hindamine;
- Tegeleda teadlikult turutõkkega, millest olulisim on konkurentsitõrked.

Kokkuvõttes on töö autor seisukohal, et töö eesmärk on saavutatud. Käesoleva töö tulemuste põhjal on välja toodud avalike teenuste delegeerimise valmisolek, vajalikkus ja edaspidiste avalike teenuste delegeerimise võimalused. Samuti on tehtud mitmeid ettepanekuid teema edasiarendamiseks.

VIIDATUD ALLIKAD

1. **Altnurme, R.** Avalike teenuste lepinguline delegeerimine kolmandale sektorile. Tallinn: Tänapäev, 2002.
2. **Amirkhanyan, A. A., Kim, H. J., Lambright, K. T.** Putting the Pieces Together: A Comprehensive Framework for Understanding the Decision to Contract Out and Contractor Performance. *International Journal of Public Administration*, Vol. 30, pp. 699-725, 2007.
3. **Annus, T.** Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel, *Juridica IV*, lk 224-229, 2002.
4. AS-ga ÜHISTEENUSED 22. mail 2006 sõlmitud riigihanke (viitenumber 024611) "Sõiduõiguse kontrollteenus Tallinna ühtse piletisüsteemi ühistranspordi liinidel" lepingu lõpetamine. Tallinna õigusaktide register, 2008.
[<https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=111373>]. 19.02.2018.
5. Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2013.
[https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf 11.02.2018]. 17.02.2018.
6. Avalike teenuste lepingulise delegeerimise suunad mittetulundusühendustele. Siseministeerium, 2010.
[https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/teenuste_deleeerimise_kontseptsioon_fin.pdf]. 17.02.2018.
7. **Bailey, W., Masson, R., Raeside, R.** Outsourcing in Edinburgh and the Lothians, *European Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol 8, No 2, pp. 83–95, 2002.
8. **Bradbury, M. D., Waechter, G. D.** Extreme Outsourcing in Local Government. At the Top and All But the Top. *Review of Public Personnel Administration*. Ver. 29, pp. 230-248, 2009.

9. **Calvert, R. M., McCubbins, M., Weingast, B. R.** A Theory of Political Control and Agency Discretion. *American Journal of Political Science* 33, pp. 588-611, 1989.
10. **Cohen, S., Eimicke, W.** The Responsible Contract Manager: Protecting the Public Interest in an Outsourced World. Washington: Georgetown University Press, 2008.
11. **DeHoog, R. H.** Legal Issues in Contracting for Public Services. In: Cooper, P. J. and Newland, C.A., *Handbook of Public Law and Administration*. Jossey-Bass Publishers, pp. 528-544, 1996
12. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, Paragrahv 14, 2017.
[<http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&p=14>]. 23.04.2018.
13. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, Paragrahv 154, 2017.
[<http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=171&p=154>]. 23.04.2018.
14. Eesti Vabariigi põhiseadus. Riigi Teataja, RT I, 15.05.2015, 2, 1992.
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/12846827?leiaKehtiv>]. 20.02.2018.
15. EKSS - Eesti keele seletav sõnaraamat, 2009. [<https://www.eki.ee/dict/ekss/>]. 22.02.2018.
16. Erakooliseadus. Riigi Teataja, RT I, 22.01.2018, 5, 2018.
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/130052012002?leiaKehtiv>]. 4.03.2018.
17. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Riigikogu välisleping, RT II 1994, 26, 95.
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>]. 19.02.2018.
18. **Faktum & Ariko.** Elanike rahulolu Tallinna linna avalike teenustega 2016. Tellija: Tallinna Linnakantselei, 2016.
[<https://uuringud.tallinn.ee/uuring/vaata/2017/Elanike-rahulolu-Tallinna-linna-avalike-teenustega-2016>]. 22.02.2018.
19. **Ferris, J., Graddy, E.** Contracting out: For What? With whom? *Public Administration Rev.* 46, pp. 332-344, 1986.
20. Halduskoostöö seadus, RT I, 04.07.2017, 18. Riigi Teataja, 2018.
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017018?leiaKehtiv>]. 15.02.2018.
21. **Hansen, N.W , Mailand, M.** New Challenges for Public Service Social Dialogue- National Report Denmark, FAOS, Sociologisk Institut, University of Copenhagen, 2015.
22. **Helgason, K. S., Klareskov, V.** When the Halo Wears Off. *Public Manager*. Vol. 34, pp. 42-48, 2005.

23. **Hodge, G. A.** Privatization: An international review of performance. Boulder, Westview, 2000.
24. **Hodgkinson, I. R.** Are generic strategies 'fit for purpose' in a public service context? Loughborough University, Public Policy and Administration 28, pp. 90–111, 2012.
25. **Hood, C.** Public Management for All Seasons? Public administration, vol 69, pp 3–19, 1991.
26. **Hughes, O. H.** Public Management and Administration: An Introduction (Third edition). New York: Palgrave Macmillan, 2003.
27. **Kelman, S., Thompson, F., Jones L. R., Schedler, K.** Dialogue on Definition and Evolution of the Field of Public Management, International Public Management Review, pp. 1-19, 2003.
28. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Riigi Teataja, RT I, 04.07.2017, 22. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017022?leiaKehtiv>]. 22.02.2018.
29. Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele. Analüüsi lõpparuanne. Tellija: Siseministeerium, 2009.
30. Koolieelse lasteasutuse seadus. Riigi Teataja, RT I, 22.01.2018, 6, 2018. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/114032011006?leiaKehtiv>]. 4.03.2018.
31. **Krein, M. E.** The Public Sector: Services Provided. The Greater Lansing Business Monthly, 2017. [<https://lansingbusinessnews.com/features/2017/02/the-public-sector-services-provided/>]. 04.03.2018.
32. **Leinfeld, A., Rozov, J., Reimand, I., Mering, H., Jakobson, E., Kivi, R. Parmakson, P., Kristal, L., Peerna, A.-M., Seier, M., Meelind, P., Hinno, R., Kasenõmm, E., Leibur, G., Raspel, P.** Eesti avalike teenuste ja IKT teenuste osutamise seotud mõistete mudel, 2016. [https://itpraktikud.eesti.ee/dokuwiki/lib/exe/fetch.php?media=itari:toogrupid:erasektor:eesti_avalike_teenuste_osutamise_mudel_v1.0_22.03.2016.pdf]. 29.03.2018.
33. **Lember, V., Parrest, N., Tohvri, E.** Vabaühendused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga, 2011. [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/vabauhendused_ja_avalikud_teenused_-_partnerlus_avaliku_sektoriga.pdf]. 23.02.2018.
34. **Light, P. C.** Thickening Government, Washington D.C: Brookings Institution Press, 1995.

35. Linnavalitsuse nõuniku ametijuhend. Tallinna Linnakantselei, 2018.
[<https://www.tallinn.ee/ametijuhendid/tallinna%20linnakantselei%20ametijuhendid/linnapea%20b%C3%BCroo/maasalu%20kristjan%20linnaavalitsuse%20n%C3%B5unik.docx>]. 4.03.2018.
36. **Meier, K. J., Hill, G. C.** The Oxford Handbook of Public Management, Edited: Ferlie, E., Lynn L. E. Jr., Pollit, C. Oxford University Press, Ver. 1, pp. 51-71, 2007.
37. **Merusk, K.** Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- haldusõiguse aspekte, Juridica VIII, lk 499-507, 2000.
38. Ministeeriumi valitsemisala 2001. aasta eelarve projekti, aastateks 2002-2004 eelarve kava, ministeeriumi valitsemisala tegevus- ja majandusarengu kava ning investeeringute kava koostamine. RTL 2000, 59, 921, 2000.
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/82442>]. 21.02.2018.
39. OECD riigivalitsemise raport. Riigikantselei, 2011.
[<https://riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/oecd-riigivalitsemise-raport>].
25.02.2018
40. Poliitikauuringute keskuse Praxis. Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele, analüüsi lõpparuanne. Tellija: Siseministeerium, 2009.
[https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/simdel_raport.pdf].
28.01.2018.
41. **Pollitt, C.** Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990, 2nd edition, Oxford: Basil Blackwell, 1993.
42. **PricewaterhouseCoopers (PWC).** Valitsussektori asutuste juriidiliste vormide ja ülesannete analüüsimetoodika, analüüsi lõpparuanne. Tellija: Rahandusministeerium, 2016.
[https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/vs_asutuste_analuusimetoodika.pdf?download=1]. 14.02.2018
43. **PricewaterhouseCoopers (PWC).** Avalike teenusteühtne portfelli juhtimine, lõpparuanne. Tellija: Riigikantselei, 2014.
[https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_uhtne_portfelli_juhtimine.pdf]. 18.02.2018
44. Riigi eelarvestrateegia 2018-2021. Rahandusministeerium, 2017.

- [https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/res-2018-2021.pdf?download=1]. 8.02.2018
45. Riigikohtu üldkogu 16. mai 2008. a kohtuotsus 3-1-1-86-07, 2008. Riigi Teataja 16.05.2008. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/12964687>]. 19.02.2018
 46. **Scahill, J.** Blackwater: The Rise of the Worlds Most Powerful Mercenary Army, New York: Nation Books, 2007.
 47. Seadusandliku riigivõimu ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõla põhiseaduse ja seadustega. Õiguskantlseri ettekanne, RTL 2004, 131, 2029, 2004. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/805454>]. 8.02.2018.
 48. **Siegel, G. B.** Where Are We on Local Government Service Contracting? Publicproductivity & Management Review, pp. 365-388, 1999.
 49. **Slyke, V. D. M.** Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government Nonprofit Social Service Contracting Relationship.“ Journal of Public Administration Research and Theory, Ver. 17 (2), pp 157-158, 2007.
 50. **Stiglitz, J. E.** Ühiskondliku sektori ökonoomika. Tallinn: Külim, 1995.
 51. **Stiglitz, J. E.** Economics of the Public Sector. New York: W. W. Norton & Company, Third Edition, 2000.
 52. **Sõrm, M.** Rahandusministeerium. Riigihangete seaduse eelnõud tutvustavad koolitused, 2017.
[http://rhskoolitused.publicon.ee/userfiles/rtk/2%20sessioon_11.15-12.15.pdf]. 4.03.2018
 53. Tallinna Ametiasutused ja hallatavad asutused. Tallinna Linnakantselei, 2018.
[<https://www.tallinn.ee/est/Ametiasutused-ja-hallatavad-asutused>]. 4.03.2018.
 54. Tallinna Kommunaalamet. Projekteerimistingimused nr 1711802/01118, 2017.
[<https://www.tallinn.ee/est/hoonestusoigus/proj.tingimused-nr-1711802>]. 4.03.2018.
 55. Tallinna linna eelarve 2016, 2017. Tallinna Linnakantselei, 2017.
[<http://www.tallinn.ee/est/eelarve>]. 14.02.2018.
 56. Tallinna Linnaplaneerimise Amet. Struktuur seisuga 01.01.2016, 2018.
[<https://www.tallinn.ee/ehitus/g20762>]. 15.05.2018.
 57. Tallinna Linnavolikogu 15.12.2005 otsus number 298. Tallinna õigusaktide register, 2005.

- [https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=102628&fd=1&q_sort=elex_akt.akt_vkp]. 19.02.2018.
58. Tallinna linna äriühingud. Tallinna Linnakantselei, 2018.
[<https://www.tallinn.ee/est/Tallinna-linna-ariuhingud>]. 4.03.2018.
59. **Ulst, E.** Avaliku sektori ökonoomika. Turumajanduse alused ja Eesti kogemused. TÜ Kirjastus, 2003.
60. Valitsemissektori finantsstatistika. Eurostat, 2017
[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics/et]. 14.02.2018.
61. Valitsussektori asutuste juriidiliste vormide ja ülesannete analüüsimetoodika, Rahandusministeerium, 2016.
[https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/vs_asutuste_analuusimetoodika.pdf?download=1]. 14.02.2018.
62. Valitsussektori kulude struktuur Euroopa Liidus. Euroopa Keskpanga kuubülletään, 2009.
[https://www.eestipank.ee/sites/default/files/publication/et/Arhiiv/kroon_majandus/2009/_2.pdf]. 8.02.2018.
63. **Verkuil, P. R.** Public Law Limitations on Privatization of Government Functions North Carolina Law Review vol.84, pp. 398-469, 2006.
64. **Verkuil, P. R.** Why Privatization of Government Function Threatens Democracy and What We Can Do about It. Cambridge University Press, pp. 58-61, 2007.
65. **Vinni, R., Uus, M. A.** Kas kodanikud ja vabaühendused võtavad avalike teenuste pakkumise üle? Praxis mõtleb ja kirjutab, 2014.
[<http://mottehommik.praxis.ee/teenuste-delegeerimine/>]. 23.02.2018.
66. Väärteomenetluse seadustik. Riigi Teataja, RT I 2002, 50, 313; 2008, 1, 1, 2008.
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/130122017022>]. 19.02.2018.
67. **Walsh, K.** Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management, Basingstoke and London, 1995.
68. **Young, S.** "Outsourcing: Uncovering the Complexity of the Decision". International Public Management Journal. Ver.10, pp. 307-325, 2007.

69. **Young, S.** Outsourcing in public health: a case study of contract failure and its aftermath. *Journal of Health, Organization and Management*, 22 (5), pp 446-464, 2008.
70. Ühistranspordiseadus. Riigi Teataja, RT I 2000, 10, 58, 2007.
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/%C3%9CTS>]. 19.02.2018.

LISAD

LISA 1. Intervjuu transkriptsioon Eesti Vabariigi riigihalduse minister Jaak Aabiga
Rahandusministeerium, 09.03.2018 intervjuu algus 11:20, lõpp 12:25

Milliseid suuremaid teenuseid delegeerib riik erasektorile?

Suuremad delegeerimised riigis on kindlasti autode tehnöülevaatus, lennujaama turvakontroll, maanteede korrashoid ehk teehooldused, kaudselt ka perearsti teenused, lisaks kogu tehniline järelevalve, mis on delegeeritud erasektorile.

Delegeerimise puhul tuleks eristada kahte vormi – delegeerimine halduslepinguga ning hankega. Neist domineerib viimane, sest enamuse teenuste puhul rakendatakse sisseostmist eraettevõtetelt.

Milliseid teenuseid ei saa seadusest tulenevalt erasektorile delegeerida?

Ministeeriumil lähtub 2016. aastal Praxiselt tellitud metoodikast, mis koosneb kahest osast. Esimene selgitab konkreetse avaliku teenuse delegeerimise võimalikkust era või kolmandale sektorile. Teine osa määrab, millises riigiasutuse tüübis saab seda delegeerida.

Sisuliselt saab erasektorile üle anda kõik tegevused, kuni haldusakti vormistamiseni. Kui on suure mõjuga teenuseid mida soovitakse delegeerida ehk nende suhtes on suur avalik huvi, siis on mõistlik delegeerimise otstarbekust põhjalikult analüüsida ning nii numbriliselt kui ka faktiliselt tõestada. Kui mingid seadused otstarbekat delegeerimist kitsendavad, peavad valitsus ja riigikogu algatama seadusemuudatuse.

Kas teenuste delegeerimisel tehtud otsuseid võib liigitada majanduslikeks või poliitilisteks?

Metoodika kohaselt esineb palju erinevaid kaalutlusi, millega tuleb arvestada. Suure tõenäosusega on valdav majanduslik aspekt. Näiteks lennujaama turvakontrolli ise teostades peab tagama piisava hulga turvatöötajate olemasolu ning tagama neile piisava rakenduse. Turvafirmal on selle tarvis end praktikas tõestanud süsteem, toimiv organisatoorne ja juhtimistasand, hästi korraldatud väljaõpe jne. Kas riigil on mõtet toimivat organisatsiooni dubleerivat süsteemi ise üles ehitada ja töös hoida? Jättes turvateenuse politsei ülesandeks, tuleb arvestada, et politsei väljaõpe on turvateenistuja koolitamisest tunduvalt kallim ja tippkoolitusega politseinike rakendamine turvatöös oleks ebaefektiivne.

Milliseid teenuseid võiks riik täna erasektorile delegeerida?

Näiteks ilma inimvigastusteta liiklusõnnetuse sündmuskoha menetlemine. Muidugi leidub siin vastakaid arvamusi. Siseministeerium leiab, et see oleks mõistlik ja vahendeid säästev, Eesti Liikluskindlustuse Fondi aga püüab tõestada, et see läheks ühiskonnale kulukamaks, kuna võib tõusta kuine liikluskindlustuse makse. Samas maksab politsei väljaõpe riigile tunduvalt rohkem. Tavainimesele tundub muidugi teisiti, vaadatakse konkreetset kindlustusarvet, ega mõelda, milliseid valdkondi saaks riik kokkuhoitud vahendite arvelt arendada.

Delegeerimise otstarbekuse määrab:

1. Nii otsene kui kaudne kulu riigile.
2. Üldine kulu ühiskonnale.

Delegeerimiste puhul on oluline avaram vaade, mitte arvete üks ühele võrdlus. Riigi eelarvet ei saa käsitleda võõra rahakotina, sest lõppkokkuvõttes maksavad riigi kultused kinni kõik maksumaksjad.

Kas avalike teenuste erasektorile delegeerimise põhimõtted on riigi ja kohaliku omavalitsuse (näiteks Tallinna) puhul sarnased?

Mõõtkava erineb. Oluline aspekt riik vs linn või vald on see, et omavalitsus on lokaalne ja eraettevõtte peab delegeeritud teenust osutama konkreetsetes omavalitsuses. Riigil on vaja pakkuda teenust kõigis omavalitsustes.

Mida on riik siiski delegeerinud omavalitsuspõhiselt?

Eelkõige sotsiaalteenuseid, mis aga on delegeeritud peamiselt kolmandale sektorile ehk MTÜ-dele. Piirkondades lõikes pakuvad teenust erinevad MTÜ-d.

Sellesse konteksti sobib ka üldhoolekanne, mis on küll kohaliku omavalitsuse korraldada, kuid mida omavalitsused on pruugi täies mahus erasektorile delegeerida.

Kuidas hinnatakse delegeeritud teenuste tulemuslikust?

Oluline on nii elanike rahulolu kui ka majanduslik aspekt. Samas pole ministeerium keskselt hindamiskohustust kehtestanud. Iga ministeerium või teenuse pakkuja peab suutma tulemust ise hinnata. Olulisim on selle juures, et teenuse delegeerimisel eraettevõtjatele oleksid lepingulised kohustused täidetud.

Kas delegeerimist kasutatakse täna piisavalt?

Antud teema tõstatas hiljuti Riigireformi Radar, kus viidati, et riik peab endiselt teenuseid, mida ei ole mõistlik ise korraldada, sest teenust on erasektorist piisavalt võtta. Seal kus erasektor saab kvaliteetset teenust pakkuda, on delegeerimine mõistlik. Kindlasti saaks riik kodanikeühendusi teenuste pakkujana oluliselt rohkem rakendada. Kohalikud omavalitsused kasutavad seda võimalust rohkem.

Kas on näiteid riigi poolt delegeeritud teenuste ebaedukusest?

Suuremais pildis pole. Pigem tõstatub poliitiline küsimus. Kas haiglad peaksid olema äriühingud või perearstid FIE-d. Tekib vastuolu, sest kindlustatud rahavoo puhul tekib olukord, kus tegevuskulusid kärpides on võimalik raha kokku hoida, ehk mida vähem teed, seda rohkem teenid. Taoline mudel ei pruugi, aga võib oluliselt kahjustada teenuse kvaliteeti. See ei tähenda, et peaksime sellise vormi sootuks kaotama, vaid tuleb lihtsalt

koostada paremad regulatsioonid, mis ei võimalda kokkuhoidu kvaliteedi arvelt. On teada juhtumeid kus tehnöülevaatuse tegijad on „pätti teinud“ ja korruptsiooniga vahele jäänud, kuid see ei tähenda, et peaksime teenuse riigile tagasi võtma vaid süsteem tuleb korrastada. Riik peab teostama tõhusat järelevalvet, kindlustades delegeeritud teenuste regulaatorina nende kättesaadavuse ja kõrge kvaliteedi.

Kas delegeerimise puhul esineb regionaalseid erinevusi ehk kas teenuste delegeerimisel eelistatakse teatud omavalitsusi?

Teenus tuleb kindlustada ja standard on üle riigi üks, kuid loomulikult erineb kvaliteet piirkonniti. Riigiasutuste töö kvaliteet peab olema üle riigi sama. Tuleb arvestada, et teenuse delegeerimisel peab erasektor olema suuteline pakkuma antud teenust üle kogu riigi.

Tallinn linnajuhid on kohati mures, et eraettevõtjad võivad delegeeritud teenuse osutamisest liiga lihtsalt loobuda. Milline on selles osas riigi senine praktika?

Risk on olemas. Üldiselt delegeeritakse neid teenuseid, mida erasektor suudab pakkuda. Kui on näha, et erasektor ei suuda antud teenust kvaliteetselt teostada, teeb seda riik. Iga teenuse puhul tuleb eraldi analüüsida, kas võtame selle riski ning halvimal juhul tuleb pool aastat ilma teenuseta läbi ajada. Leidub valdkondi, mille puhul ei saa sellist riski lubada. Nende teenuste puhul, mis on täna delegeeritud, on piisav pakkumine ja kui üks eraettevõtte konkurentsist välja langeb, on kohe teine asemele võtta.

Kui palju soovivad kohalikud omavalitsused teenuste delegeerimisel riigi poolset abi?

Võrreldes põhjamaadega on toetused omavalitsustele väiksed. Meie suund on anda omavalitsustele vabamad käed. Mida annab kohalikul tasandil otsustada ja piirkondlikult täita, see jäägu omavalitsuste endi teha. Nii näiteks saavad omavalitsused juurde vahendeid ühistranspordi korraldamiseks. Loomulikult hindavaid omavalitsused teenuseid erinevalt. Sageli võib teenuse delegeerimine olla omavalitsuse hinnangul kulukam riigi keskmistest arvutustest.

Jaak Aabi intervjuu kokkuvõte (autoripoolne)

Riigihaldusministri Jaak Aabi vastustest selgub, et ministeerium järgib avalike teenuste delegeerimisel Praxise poolt väljatöötatud delegeerimismetoodikat. Linnavalitsuse liikmed taolist algmaterjali ei maininud, mistõttu võib oletada, et linnavalitsus lähtub iga delegeerimisjuhtumi puhul konkreetsetest asjaoludest ning võtab seejärel vastu poliitilise otsuse, ministeerium usaldab pigem ühtseid norme rakendavat metoodikat. Selle plussiks võib pidada selgete kriteeriumide järgimist, samas võivad lisanduda kaudsed riskid nagu näiteks hanke puhul hinnakomponendi ületähtsustamine.

Minister jagab delegeerimise kaheks – halduslepinguga ja hankega, millest valdavam on ministeeriumi spetsiifikt tulenevalt viimane.

Kui linna puhul ei mainitud kordagi võimalust muuta seadusandlust, kui delegeerimine pole seadusest tulenevate normide tõttu võimalik, ent esineb suur avalik huvi, siis minister räägib sellest kui aktsepteeritud praktikast. Siit võib välja lugeda, et vajadusel ollakse valmis ilmselge delegeerimisvajaduse puhul parandama ajale jalgu jäävaid seadusi.

Intervjuus nimetab minister peamiseks delegeerimise põhjenduseks majandusliku aspekti, tuues näiteks lennujaama turvakontrolli. Nagu antud töö teoreetilises käsitluses mainiti, on USA-s jõutud selle valdkonna majanduslikke põhjendusi ja turvariski kõrvutades otsusele, et ohutus kaalub kulud üles.

Rääkides teenustest, mida võiks lähemal ajal erasektorile delegeerida, toob minister välja ilma inimvigastusteta liiklusõnnetuse sündmuskoha menetlemise delegeerimise kindlustusseltsidele. Riik näeb selles kulude kokkuhoidu.

Võrreldes riigi ja linna ülesandeid teenuse delegeerimisel, leiab minister peamise erinevuse mastaabis. Siiski tunnistab ta, et omavalitsuste ja riigi kogemus kodanikeühenduste kaasamisel teenuste pakkumisse, on kaldu omavalitsuste kasuks. Siit tuleneb riigi ja omavalitsuste erinev asend kodanikega suhtlemisel, kus omavalitsused on

kodanikele riigist lähemal ning suudavad seepärast paremini hinnata elanike vajadusi ning ootusi.

Omavalitsused on samuti riigi suurimad partnerid teenuste delegeerimisel. Mahukad valdkonnad nagu haridus, sotsiaalsfäär, planeerimisprotsessid, ehitusjärelevalve, muinsuskaitse on delegeeritud omavalitsustele ja riik teostab selles osas vaid piiratud järelevalvet. Kas mitte ka siit ei tule otsida põhjust, miks riik toetub delegeerimisel rohkem kindlatele väljatöötatud normidele, omavalitsus usaldab enam kaalutlust ja koostööd kodanikeühendustega ning küsitluste abil selguvat elanike ootust.

Ministri seisukohad ühtivad peamistes punktides Tallinna Linnavalitsuse liikmete seisukohtadega, mis näitab, et Tallinna suguse suure omavalitsuse puhul on probleemid ja lahendused laias laastus samad.

LISA 2. Intervjuu transkriptsioon Tallinna linnapea Taavi Aasaga
Tallinna Linnavalitsus, 01.03.2018 intervjuu algus 14:00, lõpp 15:30

Kui sageli ja millises mahus delegeeritakse täna Tallinnas avalikke teenuseid?

Mahukamateks delegeeritud teenuseks on prügivedu, 10% ühistranspordi vedudest, parkimiskontroll ning teede ja tänavate korrashoid. Nimetamist väärrib ka läbi MTÜ-de toimuv eraalgatuslik spordikorraldus, mida linn osaliselt finantseerib. Ühe suure valdkonnana on delegeeritud ka veevarustus, mille erakätesse andmisel vaieldi, kas elanike kulutused joogiveele kasvavad või jäävad normi piiresse. Elutähtsa teenuste erakätesse andmisel tekib oht, et teenuse kvaliteeti on raske kontrollida ning hind võib hüppeliselt kasvada.

Võtame prügimajanduse, mis peab elutähtsa teenusena olema linlastele tagatud. Olen seisukohal, et selle korraldamist, peaks eranditult teostama linn, kusjuures veoteenust erinevatelt vedajatelt sisse osta tundub täiesti mõistlik. Konkurents aitab kindlasti hindasid mõistlikkuse piires hoida, kuigi jäätmeveo puhul see 100% ei kehti. Praktika näitab, et piirkondades, kus jäätmevedu korraldab erasektor, kipuvad hinnad kiirelt tõusma. On hädavajalik, et prügimajanduses tegutseks linnaettevõtte, mis ühelt poolt kontrolliks kaasatud erafirmade tegevust, teisalt monitooriks valdkonnas toimuvat hinnakujundust.

Kas prügivedejaid saaks distsiplineerida kuulutades hindade põhjendamatu tõusu korral välja uue hanke?

Veolepingut omava eraettevõtte puhul, on seda äärmiselt raske teha, sest uue hanke väljakuulutamise tekitab alati tohutu segaduse. Kuna tegemist on eravedajate ja –korraldajatega, saavad nad vabalt hinda tõsta. Näiteks Pirital on hinnatõus olnud vähemalt 60%. Eravedaja ja -korraldaja teab, et keegi ei tule tema piirkonda konkurentsi pakkuma ja ükshaaval kundesid üles ostma, sest sellel puudub majanduslik põhjendus. Prügivedu tasub end vaid siis, kui see toimub kogu piirkonnas komplekselt. Kütuse hinnatõus on seda tendentsi vaid kinnistanud. Olemegi olukorras, kus vabaturu reeglid antud teenuse osutamisel ei kehti. Just seepärast peab prügimajanduse korraldajaks olema linn, kes viib läbi hanke vedaja leidmiseks, mille võidab odavaimat hinda pakkuv erafirma.

Ühistranspordiga on asi veel keerulisem. Täna on 10% Tallinna ühistranspordi veomahust delegeeritud eraettevõttele ning see tekitab linnale pingelisi olukordi, mis saavad alguse juba hankest, kus kiputakse tegema alapakkumisi. Kui alapakkumised pole nii suured, et neid kasutanud ettevõtte otsustamisel kõrvale jätta, siis pikas perspektiivis, eriti arvestades kütusehinna ja palgakulude kasvu ning muid olusid, võib hanke võitja alapakkumine tekitada tõsisemaid probleeme. Mõnda aega suudab eraettevõtte hanketingimusi järgides vedu teostada ja kõik laabub. Kuna kulud kasvavad langeb firma miinustesse ja hakkab hinda juurde kauplema või katkestab teenuse pakkumise. Hea, et meil on Tallinnas vaid 10% ühistranspordi teenust delegeeritud, kuigi ka seda tundub olevat liiga palju. Erasektori ära kukkumisel ei teki siiski suuri probleeme, sest munitsipaalettevõtte Tallinna Linnatranspordi Aktsiaselts suudab veomahu üle võtta. Pikemas perspektiivis võiks kaaluda teenuse jätta täielikult Tallinna Linnatranspordile.

Ühistransport kujutab endast eluliselt vajalikku teenust, mida tuleb osutada ökonoomselt, ent linlastele võimalikult mugavalt, turvaliselt ning kaasaegselt. Ühistransport on linna arengus niivõrd olulisel positsioonil, et teenuse osutamist pole üksnes vabaturu regulatsioonile lootes võimalik nõuetekohaselt tagada. Linn ei saa siin jääda kõrvaltvaatajaks, lootuses, et kuidagi ehk ühisveondus siiski toimib.

Kas tänasel päeval delegeeritakse avalike teenuste pakkumist piisavalt, võiks seda olla vähem või hoopis rohkem?

Eluliselt vajalike teenuste puhul pole täisdelegeerimine enamasti õige ja võiks piirduda teatud kindlalt piiritletud osaga teenuse osutamisega. Näitena sobib prügimajandus, kus vedu teostavad erasektorile kuuluvad autod, ent veo korraldajaks peaks jääma linn.

Ei saa eeldada eluliselt vajalike teenuste täielikku delegeerimist, mille osutamine peab toimuma pidevalt ja mis võivad muutuda monopoolseks. Taolise teenuse erandlikkus muudab täisdelegeerimise riskantseks. Näiteks teenuse katkestamisega ähvardades võib eraettevõtja pressida linnalt välja paremaid tingimusi. Linn ei saa lubada, et ühel hommikul elutähtsat teenust enam ei osutata, see tuleb igal tingimusel tagada. Samas ei pruugi lepingu rikkumise eest kohaldatavad trahvid eraettevõtjat distsiplineerida.

Kuidas toimub oluliste teenuste delegeerimine Tallinna linnas?

Protsessi käivitab idee võimalusest teenus delegeerida. Sellele järgneb arutelu delegeerimise otstarbekusest, millele omakorda järgneb analüüs, mis arvestab majanduslikku võimekust, kaasnevaid riske, pikemale perspektiivile suunatud tulevikuvaadet, et delegeerimisotsus end ka aastate pärast õigustaks. Kuna linnavalitsus koosneb poliitikutest sisaldab otsus ka poliitilist mõõdet.

Kuidas on seis teenuste delegeerimisega väljaspool Eestit meie lähinaabrite juures?

Põhjamaades delegeeritakse teenuseid meist tunduvalt vähem. Kõik peamised elukondlikud teenused on kohaliku omavalitsuse korraldada. Meie oleme selles osas palju liberaalsemad. Samas on meil seadusega ettenähtud delegeerimised, mis tulevad riigi poolt. Näiteks riigimets, mida peab Tallinna territooriumil korrastama linn, kuigi mets kuulub riigile. Linn peab delegeerima metsa korrastamise omakorda eraettevõtjale.

Kas erasektor suudab pakkuda teatud teenuseid odavamalt, võimaldades sellega valitsemiskulusid kokku hoida?

Kindlasti on erasektor teatud juhtudel efektiivsem, näiteks palgakorralduses paindlikum. Linnasüsteem on sageli regulatsioonides jäigem.

Kas delegeerimisel arvestatakse rohkem linnaelanike heaolu või peetakse olulisemaks rahalist kokkuhoidu?

Õige vastus on, et linnaelanike rahulolu, aga otse loomulikult tuleb kaaluda, kas seda on võimalik majanduslikult kvaliteetse teenusega katta. Teenuste delegeerimisel tuleb riskid läbi analüüsida.

Teenuse delegeerimiseks tuleb teha hange, mille võidab reeglina odavaim pakkuja. Kui hanke võitja suudab pakkuda odavaima hinnaga teenust, millega inimesed rahule jäävad, on kõik hästi. Odavaima pakkumisega kaasneb aga alati kvaliteedirisk.

Kui hanke järgselt selgub et erasektori pakutav teenus oleks küll väga hea, aga linnaelarveliselt pole võimalik seda katta, ei saa parimagi tahtmise korral teenuse osutamist delegeerida. Kuigi elanike huvid oleks parimal viisil rahuldatud, pole linnale

üle jõu käiva hinnaga teenust võimalik osutada. Omavalitsuse ülim eesmärk on elanike rahulolu, ent alati tuleb kaaluda, kas hetkel on selle saavutamiseks piisavalt vahendeid.

Kas ja kui palju mõjutavad delegerimist seadusest tulenevad kitsendused?

Seadus seab omavalitsuse tegevusele kindlad raamid ja paneb kohtused mida tuleb täita. Delegerimise puhul võib tekkida kohatine vastuolo, kas seaduses sätestatud kohustus saab täidetud nii nagu seadusesse kirjutatud. Näiteks võib tuua pileti kontrolörid, milline teenus oli delegeritud, aga kus Riigikohtus jõuti lahendini, et piletikontrolli saab teostada üksnes omavalitsus, mitte erasektor.

Samas muutub üha sagedasemaks, et midagi sunnitakse delegerima. Siin mängib rolli nn Euroopa riigiabi küsimus. Aina rohkem tekib olukordi, kus tuleb kaaluda, kas tekib oht riigiabi tagasimaksmiseks. Samas lisandub aina rohkem valdkondi, kus tulebki riigiabi paluda.

Millised on need teenused, mida Tallinna linn kindlasti ei sooviks eraettevõtetele delegerida?

Nende teenuste nimistu muutub ajas. Täna me kindlasti ei soovi teostada PPP projekte koolide renoveerimisel, ega soovi suurendada erakoolide ja -lasteadeade hulka. Meil on vajadus lasteasutuste ja koolide kohtade järele kaetud.

Kindlasti ei soovi me suurendada erasektori osakaalu ühistranspordis. Jäätmeveos on küsimus pigem seadusandlikus pooles, kuigi prügiveo korraldamine on ehe näide, kuidas eravedaja ei saanud hakkama.

Samuti pole otstarbekas kaasata erasektorit linnaeelarvest rahastatud Tallinna spordikeskuste töösse. Seal tuleks avalikku rahastust pigem suurendada. Kui spordikeskus on linna oma, saab avalikku raha sinna hõlpsamalt lisada, säilitades kontrolli raha kasutuse üle.

Millised mõõdikuid kasutab Tallinna linn eraettevõttele delegeeritud teenuse kvaliteedi hindamisel?

Toon näitena prügiveo. Kui korraldajaks ja vedajaks teeb erasektorist pakkumise sama ettevõtte, annab seadus raamid, milles tuleb tegutseda.

Hea mõõdikuna toimivad lepingud. Asi on lihtne, lepingut kas täidetakse või mitte. Loomulikult on oluliseks mõõdikuks elanike rahulolu. Samas tuleb ka siin arvestada seadustega. Kui inimesel on kõige väiksem prügikast, mida tuleb seadusest tulenevalt tühjendada vähemalt korra kuus, siis leidub ka neid kodanikke, kes pole rahul, et prügikasti nii tihti tühjendatakse kuna neil ei teki piisaval hulgal prügi, mida ära vedada. Ent siin pole võimalik rahulolematusele tähelepanu pöörata, kuna kord kuus toimuv prügiveo on seadusest tulenev nõue.

Millistes valdkondades on delegeerimised eraettevõtetele toimunud edukalt ja millised delegeerimised ning mis põhjustel on ebaõnnestunud?

Parkimiskontrolli võib lugeda edukaks. Erasektor on kindlasti antud valdkonnas efektiivsem ja töökorralduses paindlikum.

Tallinna Vesi on natuke konksuga kaasus. Pigem võib öelda, et 2001. aastal oli vajalik erakapitali kaasata. Linn sai kiiresti lisavahendeid uute torude hankeks ja linnaelanikud kvaliteetse veevarustuse. Teistpidi, kui erasektori kaasamine on viinud vaidluseni mõistliku hinnataseme üle, võib öelda, et midagi on ikkagi nihu läinud. Täna hoiaks linn Tallinna Vee endale.

Linn peaks liikuma ka selles suunas, et võtta eraettevõtjalt ära ühistranspordi korraldamine. Ühistranspordi hanked kestavad aastaid, tuues kaasa vaidlusi ja alapakkumistest johtuvaid probleeme. Lihtsam on linnal endal seda korraldada. Ühistransport on elukondlikult hädavajalik teenus, mida ei saa turule lasta juba ainuüksi seetõttu, et veeremi hankimine ja vajalikud praktilised oskused ei sünni üleöö. Prügimajandus on hea näide, kus linn hankis endale vajalikud masinad, kuna eravedaja ei saanud lepinguliste kohustustega hakkama.

Kas Tallinna linna eelarve on piisav, et tagada kvaliteetseid avalikke teenuseid?

Riik on pidevalt delegeerinud omavalitsusele avalikke teenuseid ja nii jääb see ka tulevikus. Seda protsessi saadab alaline diskussioon selle üle, kas avalik teenus, mida omavalitsuselt oodatakse, on rahaliselt piisavalt kaetud või mitte. Tavaliselt pole kate piisav. Näiteks elanike register, kus registriteenuste osutamiseks ei eralda riik küllaldaselt vahendeid.

Tallinna eelarvega on praegu kõik hästi, kuigi alati võiks rohkem teenuseid osutada. Hetkel on olulisem pigem see, et teavitada inimesi juba olemasolevatest teenustest, mida on võimalik omavalitsuselt saada. Kahjuks paljud linnaelanikud ei tea, milliseid teenuseid linn neile pakub.

Taavi Aasa intervjuu kokkuvõte (autoripoolne)

Linnapea toob välja suuremate delegeerimisvaldkondadena teede ja tänavate ehituse ja korrashoiu, prügiveo, parkimiskontrolli ja 10% ühistranspordist. Kui teised teenused on delegeeritud lepinguliselt, siis tuleb arvestada, et veevarustust teostav Tallinna Vesi on erastatud.

Muud teenused, mida linnapea intervjuus puudutab, on delegeeritud erakätesse hanketulemustest lähtudes. Kui teede ehitusega seonduv ei tekita linnale tänu kindlatele normidele ja hindamiskriteeriumidele probleeme, siis ühistranspordi 10% delegeerimise näol on linnapea kriitiline. Käesolevas töös leiab käsitlust ühistranspordi valdkonnas toimuv ka põhjalikumalt. Linnapea osundab ka sellele, kui keeruline on hankemenetlust läbi viia ning valitud teenusepakkuja äpardumise korral läbi uue hanke asendada.

Probleemid prügimajanduses, aga ka 10% ulatuses delegeeritud ühistranspordis, on muutnud linnapea ettevaatlikuks ning viinud arvamusele, et eluliselt tähtsate teenuste delegeerimisel peaks linn olema äärmiselt ettevaatlik. Samuti peab ta õigeks kogu ühistranspordi mahu andmist linna omandis olevale AS-ile.

Linnapea tunnistab delegerimisotsuste poliitilist mõõdet ning nende mitmeetapilisust, alates käivitusprotsessist linnavalitsuses ja hanke ettevalmistamisest ning läbiviimisest linnaametite poolt, kus poliitilist otsust toetavad majanduslikud kaalutlused.

Vaatamata teatud reserveeritusele delegerimise võimaluste suhtes, tunnistab linnapea siiski eraettevõtluse efektiivsust, mida on võimalik saavutada näiteks läbi paindlikuma palgakorralduse. Poliitikuna hindab linnapea kõrgelt elanike heaolu tagamist ning kvaliteetse teenuse pakkumist, mis ei tohi delegerimisel jääda majanduslike põhjenduste varju.

Kannapöördena võib tunduda linnapea pigem tõrjuv suhtumine PPP projektidesse koolide renoveerimisel, mida linn on aastaid praktiseerinud. Ka siit võib aimata valusat õppetundi, mida üksnes PPP projektidele lootes saadi. Vaadates linnapea üldist meelestatust võib aga loota, et kaugemas tulevikus ning teistes valdkondades ei välistata PPP projekte, kui üht avalikke vahendeid kokkuhoidvat võimalust linnataristu arendamisel.

Pikaajalise munitsipaal töö kogemusega poliitikuna on Taavi Aas teenuste delegerimisel pigem ettevaatlik. Linnapeana soovib ta välistada delegerimisega kaasnevad riskid, mis võivad riivata linlaste õigustatud ootusi teenuste kvaliteedi ja osutamiskindluse suhtes.

LISA 3. Intervjuu transkriptsioon Tallinna abilinnapea (ettevõtlusvaldkonnas) Aivar Riisaluga

Tallinna Linnavalitsus, 09.03.2018 intervjuu algus 9:30, lõpp 10:45

Kui palju esineb avalike teenuste delegeerimist Tallinna Ettevõtlusameti tegevusvaldkonnas?

Ettevõtlusameti ülesanne seisneb ettevõtluskeskkonna korraldamises ja ameti haldusalasse kuuluvate linna ettevõtete haldamises. Rääkides avaliku sektori kaasamisest hõlmab see eelkõige teenuste valdkonda. Ettevõtlusvaldkonnas pole teenuste osutamine prioriteet ning meie teenuseid ülearu palju ei osuta. Oleme nii tublid, et teeme suure osa tööst ise ära. Kui on vaja midagi ehitada, viime loomulikult läbi hanke ja võtame ehitaja. Kui on vaja vedada, leiame vedaja.

Kas teenuste delegeerimine on täna Tallinnas edukas või pigem mitte?

Linnast tervikuna rääkides, juhtub pahatihti, et eraettevõtte soovib näidata, et saab hakkama efektiivsemalt kui linn. Sageli ei vasta see tõele. Klassikaline näide on prügimajandus, kus üks jama ajab teist taga. Üks prügiveo teostaja teatas, et ei saa lepingut täita, sest pole autojuhte. Miks peaks see linna huvitama? Aga paraku teenus inimestele osutamata ja selles süüdistatakse linna.

Kindlasti oleks prügiveodu mõistlikum linnal täies mahus ise korraldada. Mõeldes Tallinna tasuta ühistranspordile, tundub, et efektiivsem oleks osta sisse teenust ning maksta puhtalt liinikilomeetri eest. Me peame transpordikorralduses hoidma töös tervet süsteemi, kuhu kuulub füüsilisele bussipargile lisaks hooldus, remont, pesemine jne. Ühel hetkel võiks anda liinivõrgu teenindamise eraettevõtja kätte. See annaks võimaluse hoida meie bussiparki värskena. Loomulikult on see kõigest minu hüpoteetiline arutelu.

Õeldakse, et linn on halb peremees. Mina väidan, et linn saaks oma vara oluliselt paremini majandada, kui täna seda teeb. Linn peab end tõestama just sellistes valdkondades, kus erasektor võib olla küll edukas, ent tõstab esimeste turuhälvete tekkimisel käed püsti, ütleb vabandust, ma ei saa hakkama, kuni selleni, et teenuse osutamise lõpetab pankrot.

Linn ei saa öelda, et teenust pole võimalik osutada, meie peame teenuse tagama. Hüllem näide on Tallinna Vesi. Konkurentsiametiga toimub tõsine vaidlus teemal, kui valesti on Tallinna Vesi käitunud hinnatariifide kujundamisel. Ei ole välistatud, et kohtulahend tuleb Tallinna Veele kahjulik, mille peale erakapitalist teatab, et neil tingimustel pole enam võimalik ettevõtet majandada, tõuseb püsti ja lahkub. Tallinna linna omandis on kolmandik Tallinna Vee aktsiatest, ent meil pole võimalik ettevõttest niisama lihtsalt välja astuda. Meie peame linnlastele veevarustuse tagama, me ei saa hommikul tõustes teatada, et meile ei meeldi Tallinna Veega tegelemine. Me peame kriisis lahenduse leidma. Vesi peab kraanist jooksema. Tallinna Vee erastamine oli algusest peale vale samm. See on ilmikas näide, kus avalikul sektoril pole mõistlik kõiki teenuseid erasektorile üle anda.

Kui palju on Tallinna delegeerimisi, mille puhul võib öelda, et need pole edukad?

Omal ajal anti turukaubanduse sümbol, Keskturg, eraettevõttele opereerida ning hiljem müüdi maha. Täna valitseb seal kummaline olukord. Raske on määratleda, millega tegemist, on see turg või pole. Keskturgu poleks tohtinud eraettevõttele anda, sest selle majandamisega oleks saanud hakkama Ettevõtlusameti allasutus Tallinna Turud.

Linnakeskkond koosneb elamufondist ja sinna juurde kuuluvatest linna tagatud infrastruktuurilistest võimalustest, näiteks kultuuri- ja spordivaldkond. Need ei tekita erasektoris põnevust, kuna ei tööta kasumit. Erasektor soovib ehitada kaubanduskeskusi, mitte tegeleda turukaubandusega, mille muudab ebaatraktiivseks teatud sotsiaalne alatoon.

Miks on saanud üheks leitmotiiviks väide, justkui riik ja omavalitsus pole võimeline head teenust pakkuma ning eraettevõtjad on selles vallas märksa edukamad?

Eraettevõtteid ei kontrollita nii intensiivselt kui avalikku sektorit, siit ka eksiarvamus nende paremustest avaliku sektori ees. Kui linn osutab mõnd eraettevõtjatele huvitavat teenust, näiteks prügivedu, hakatakse kohe mõistatama mis seal taga tegelikult on. Kas esineb korruptsiooni, on hind adekvaatne või mitte. Täna ei räägita üldse eraettevõtete korruptsioonist, kuna ekslikult arvatakse, et korruptsioon esineb vaid avalikus sektoris.

Erasektoris esineb hulgaliselt jamasid. Tarnekindluse seisukohalt on omavalitsusel strateegilisi teenuseid mõistlik ise tagada. Esimene on vesi, järgneb prügi.

Kas teenuste delegeerimine erasektorile annab linnale kokkuhoidu?

Minu valdkonnas on delegeerimise ainus mõte, saada teenust parema hinnaga. Linnal pole mõistlik korraldada koristusteenust, kuna me lihtsalt ei suuda antud valdkonnas tegutseda nii kuluefektiivselt kui teevad seda eraettevõtjad. Võimalik, et selle põhjuseks on maksude optimeerimine lihtsamates töövaldkondades. Linnal selline võimalus puudub.

Kas linn saaks ise oma varaga paremini hakkama kui ei delegeeriks teenust erasektorile?

Lilleturg ehk Viru tänava lillekeskus on suurepärane näide, kuidas soovimatus oma varaga turu tingimustel majandada, tekitab aasta aastalt jama. Selle alaga tegelemise delegeerimine eraettevõttele eeldusel, et see kõike ise korraldaks, polnud kuigi mõistlik. Täna näeme, et neid pindu kaubanduseks välja rentides rakendub linnale ligi 5 kordne hinnatõus. See on näide, kus linn saaks ise oma varaga paremini majandada. Lillekeskus on klassikaline näide, et parim tulemus selgub alati avalikul konkursil. On suhtumise küsimus, kas teeme kiiresti ära või mõtleme, kuidas on linnale parem ning kasumlikum.

Kas Tallinn võiks veel rohkem teenuseid erasektorile delegeerida?

Tallinnas osutatakse 579 teenust. Kindlasti peaks minema sügavuti, leidma näidikud mõistmaks, mis on erasektori teema, mis pole. Suur osa teenustest on spetsiifilised – sotsiaal- ja kommunaalteenused jne. Mina isiklikult olen seisukohal, et erasektor on tore aga päris palju küsitavusi tekib sealt teenuseid ostes. Alati pole mõistlik teenuseid erasektorile delegeerida, ehk see ei pruugi kõigil juhtudel linnale kasulikuks osutuda.

Kas ja kuidas täna mõõdetakse delegeerimise efektiivsust?

Konkreetsed mõõdikud efektiivsuse mõõtmiseks ei ole, neid ei hinnata. Kui juhi tahe delegeerimisel realiseerub mõistliku aja jooksul ning ka aktist tulenev ajaline kohustus täitub, siis võib lugeda edukaks delegeerimiseks. Tegemist on teatud mõttes eesmärgi toetava efektiivsuse mõõtmisega, mis aga saab olla kaudne.

Aivar Riisalu intervjuu kokkuvõte (autoripoolne)

Abilinnapea Riisalu puhul on tegemist pikka aega eraettevõtluses tegutsenud inimesega ning võiks eeldada, et ta pooldab võimalikult suuremahulist teenuste delegeerimist, ent intervjuust jääb kõlama pigem vastupidine mõte. Abilinnapea toob välja mitmeid delegeerimisi, mis pole soovitud tulemust andnud. Ta meenutab ka aastatetagust Keskturu ebaõnnestunud delegeerimist, millele järgnes erastamine ning muidugi läinud aasta vapustusi linna prügimajanduses. Üllatavalt mainib ta eraettevõtete efektiivsuse ühe võimaliku allikana maksude optimeerimist ja korruptsiooni ning manitseb eraettevõtetega koostöö kaalumisel ettevaatlikkusele.

Ainsa eraettevõttele üleandmist vajava valdkonnana toob ta välja ühistranspordi, kus näeb 90% ulatuses läbi linna omanduses oleva AS-i osutatava teenuse delegeerimist erasektoris. Siin ilmneb teatud vastuolu linnapea nägemusega ühistranspordi korraldusest. Siin võib probleemiks saada, et ühistransporditaristu investeeringutest tuleb suur osa riigilt, mis poleks selle üleandmisel erasektorile võimalik. Tallinna ühistranspordi strateegiasse on sisse kirjutatud tasuta ühistranspordile üleminekut toetavad pikaajalised investeeringud veeremisse ja tehnilisse baasi, mis samuti ei võimalda teenuse delegeerimist. Ühistranspordi delegeerimine oleks võimalik näiteks TLT AS-i müügi läbi, sest linn ei saa endale võtta riigi toetusest tulenevate kohustuste tagamist ning need peaksid minema üle ettevõttele, mis seejärel erastataks. Samuti poleks võimalik võtta linnal üle kogu TLT AS taristut ja veeremit, kui need peale delegeerimist tarbetuks muutuksid, kuna eraettevõtte otsustab ühistranspordi ümberstruktureerida.

Linna ja riigi poolt tehtud investeeringud ühistransporti tuleks erasektoril teenuse delegeerimise korral välja osta ning ka siis jääks küsitavaks millises kvaliteedis ja katkematu teenuse pakkumise garantiiga suudab erasektor välja tulla.

Abilinnapea Riisalu jääb intervjuueeritavatest delegeerimise osas kõige tõrjuvamaks.

LISA 4. Intervjuu transkriptsioon Tallinna abilinnapea (linnavara valdkonnas) Eha Võrguga

Tallinna Linnavalitsus, 27.02.2018 intervjuu algus 14:00, lõpp 15:15

Sissejuhatuses segmenteeris intervjuueeritav avalike teenuste delegeerimise alljärgnevalt:

- Pehmed tegevused - analüüsid, õigusaktid, juriidiline abi;
- Otsesed ja tugiteenused - sotsiaalvaldkond ja terviseedendamine nn betoon – hooned ja ehitised, mh koolid, tänavad ja kommunikatsioonid.

Kui ulatuslikult delegeeritakse avalikke teenuseid Tallinna Linnavaraameti tegevusvaldkonnas?

Palju ostame sisse juriidilist teavet. Näiteks Korterühistute Liidult ostame teenust, kus linnaelanikud saavad infosaaits oma probleemide lahendamiseks otse juristilt nõu küsida. Teenus toimib juba aastaid iganädalase juriidilise nõustamisena.

Lisaks kasutab linn elanike abistamiseks mõeldud projektipõhiseid teenuseid nagu näiteks „Õigusapteegid“. Linnal on koostöölepe Juristide Liiduga, mis korraldab nõustamisi linna poolt tasuta kasutada antud ruumides.

Ühekordsete laitmatult toimivate projektide heaks näiteks on koolituste ja konverentside korraldus. Näiteks elamumajanduse konverentside korraldamisse kaasatakse valdkonna spetsialiste, et varustada korteriühistuid uue ja vajaliku infoga.

Mahuka valdkonnana on meil eraettevõtetele delegeeritud majade haldus kõigis linnamajades. Eraettevõtete hallata on remondi ja koristusteenused Tallinnale kuuluvatel pindadel, läbi eraettevõtete toimub arveldus üüri ja kommunaalteenuste eest.

Millised võimalused on lisaks oluliste teenuste lepingulisele delegeerimisele?

Oleme julgelt hakanud kasutama hoonestusõiguse seadmisest tulenevaid võimalusi ning sõlmima nn kontsessiooni lepinguid. Hoonestusõiguse seadmise puhul saab linn määrata, kas kinnistule ehitatakse ujula, parkimismaja või muu elanike teenindamiseks

mõeldud objekt. Samas ei pea linn avalikku teenust pakkuva rajatise püstitamisse ise investeerima, kuna seda teeb eraettevõtte.

Kontsessiooni lepingu alusel saame samuti ilma suuremate investeeringuteta luua avalikku ruumi lisaväärtust. Näiteks ehitatakse Tammsaare parki kontsessiooni alusel restoran, mis väärtustab linnaruumi. Restoranis hakkab opereerima erainvestor. Tallinna linn saab hoonestusõiguse tasu ja ühekordse tasu lepingu sõlmimisel. Linna eesmärk polegi hoonestusõiguse või kontsessiooni pealt tulu teenida, vaid luua ilma eelarvevahendeid kulutamata, eeldused elanike vajaduste rahuldamiseks.

Kas delegeerimist on täna piisavalt, või tuleks seda kasutada rohkem?

Pigem on delegeerimine optimaalne. Eraettevõtelt ostetakse teenust sisse vajaduspõhiselt.

Kindlasti sõltub delegeerimise mõistlik maht majandusolukorrast. Linnavalitsus võtab delegeerimisotsuste langetamisel arvesse kõiki asjaolusid, prognoosides nii projekti jätkusuutlikkust kui võimekkust elanike ootusi täita.

Pealtnäha lihtsad küsimused: Kas me teeme Nõmmele tennisehalli? Kas rajame projekti alusel Lasnamäele 50 meetrise ujula? Otsuse langetamiseks tuleb analüüsida laia eelduste ja tingimuste spektrit: Milline on pikemavaateline perspektiiv? Kas eraettevõtte on valmis projekti investeerima? Milline on objekti kasutusintensiivsus ning mil määral tõstab see elukeskkonna väärtust ning lisab sotsiaalset sidusust? Linnavalitsus peab kõigega arvestama, kõike ette nägema, sest omavalitsuse kohus on leida parimad lahendused ja vastutada otsuste eest. Majanduslikest tingimustest sõltub kuhu ja milliseid reegleid järgides minnakse betooni valama.

Kas erasektoril on võimekust teatud funktsioone säästlikumalt pakkuda, et valitsemiskulusid seeläbi kokku hoida?

Vahel puuduvad vajaliku objektirajamiseks vahendid ning kiiremat lahendust pakub erasektori kaasamine. Ometi sarnaneb iga erasektori kaasamiseks langetatud otsus loteriiga. Avaliku sektori teenuste delegeerimiseks tuleb korraldada hankeid ja konkursse,

kus peamiseks valikukriteeriumiks on hind. Siit algabki vastuolu, sest odavam pakkuja ei pruugi tagada kõige kvaliteetsemat teenust. Sellest lähtudes on linn otsustanud, et võimalusel kasutatakse teenuste osutamiseks meie allasutusi.

Kui delegeerime mõne avalikku teenust pakkuva objekti opereerimise eraettevõttele, toob see sageli kaasa olukorra, kus pole võimalik kasutusse operatiivselt muutusi teha, näiteks, kui oleks tarvis korraldada mõni suurüritus.

Elanikkonnale parema ja sõbralikuma hinnaga teenuste pakkumiseks, on meil moodustatud allasutused, mis võimaldavad paindlikumat lähenemist. Hoidmaks linnaelanikele hinnad madalal, doteerime spordikeskusi päris olulisel määral. Kui spordirajatisi käsutaksid eraettevõtjatest operaatorid, oleksid hinnad kindlasti kõrgemad. Konkreetse näite võib tuua saunadest. Raua ja Lasnamäe ökosuun on odavad, kuna hinnakujunduses lähtutakse tänastest vajadustest ning linna allasutustena on neis võimalik kujundada hinda vastavalt elanike reaalsele ostujõule, pidades silmas eelkõige seda elanike segmenti, kes muidu ei jõuaks antud teenust vabaturult osta.

Kui hakkaksime hindade madalal hoidmiseks doteerima eraettevõtjaid, oleks juba tegemist riigiabiga ning seadused välistavad sellise võimaluse.

Kas delegeerimisel arvestatakse rohkem linnaelanike heaolu või rahalist kokkuhoidu?

Üksnes elaniku rahulolust pole võimalik lähtuda, delegeerimise otstarbekust ja eesmärgipärasust tuleb hinnata võimalikult laial skaalal. Põhjendatud fiskaalpoliitikat saab teostada vaid kõigi võrrandi liikmetega arvestades. Linnaelanikel püsib pidev ootus uute teenuste ja avalike objektide järele, ent lisaks emotsionaalsele küljele tuleb vaagida linna võimalusi objektid valmis ehitada.

Kas ja kui palju mõjutavad delegeerimist seadusest tulenevad kitsendused?

Võimu ei saa delegeerida ning valitsemisülesandeid, mis on kirjas haldusseaduses.

Milliseid teenuseid Tallinna linn mingil juhul ei soovi eraettevõtetele delegeerida?

Lahenduste leidmine inimeste probleemidele peab olema ametite pädevuses, seda valdkonda ei tohi kindlasti delegeerida.

Millised teenuseid võiks Tallinn tulevikus eraettevõtetele delegeerida?

Täna tundub kõik juba piisavalt optimeeritud. Näiteks oma poodi pole linnal mõtet pidada, küll aga võiks toimida süsteem, millega majanduslikult kehvemalt kindlustatud inimesed saaksid näiteks talongide eest abipakke või odavamalt müügil olevat kaupa.

Kindlasti annaks edasi arendada ka rohelise kaardi süsteemi, mille esitamisel saaks eraettevõtjatelt vajalikke teenuseid soodsamalt, pensionärid odavamalt ravimeid jne.

Millistel kaalutlustel Linnavalitsus teenuseid delegeerib?

Algatus delegeerimiseks võib tulla abilinnapealt, ametitest, vahel ka ettevõtjatelt endilt. Ettepanekud delegeerimiseks tuleb läbi analüüsida, hinnata, olemasoleva info baasil otsused teha. See ongi kaalutusprotsess, mis parimal juhul viib volikogu otsuseni.

Muidugi on võimalik ka vastupidine protsess, kus linnaamet leiab, et delegeerimine tuleks ebaefektiivse ning madalakvaliteedilisena lõpetada. Kaalutledes delegeerimise otstarbekust, ei saa alati arvestada teiste linnade ja riikide kogemustega, vaid eelkõige kohalike oludega. Soomes ja Lätis on omaavalitsuste endal haldusfirmad. Tallinnas oleme leidnud, et otstarbekam on haldusteenust sisse osta.

Millised valdkonnad on delegeerimistel edukad, millised ning mis põhjustel aga ebaõnnestunud?

Palju emotsioone on haldusteenuse ümber. Kaalusime, kas jätkata haldusfirmade teenuste kasutamist linna pindadel või mitte. Leidsime, et täna on maksude kontrollsüsteemil ja mahtudel pilgu peal hoidmiseks õigem teenus sisse osta. Hangetega oleme võitnud, sest võistlevad pakkumised on toonud hinnad alla, samuti ei pea muretsema täiendavate kulude pärast. Linnaasutuse puhul on võimalus, et hakatakse hinnatõusudele ja tööjõukuludele viidates vahendeid juurde nõudma. Lepingupartneril see võimalus puudub ning teenuse kvaliteedi halvenemise puhul saab uue hanke korraldada.

Ebaõnnestumise markantsemaks näiteks on koolihoonete hoonestusõigus. Kunagi oli see õigustatud lahendus, kuna korraga vajasisid suuri investeeringuid kõik moraalselt vananenud koolihooned. Hanke võitis tol hetkel linnale parimat hinda ja teenust pakkunud ettevõtja. Kuna kriisi aeg on möödas, on linnal jõudu leping üle võtta ja koolid ise renoveerida.

Kas ja kuidas täna mõõdetakse delegeerimise efektiivsust?

Ei ole mõõdikuid. Pigem on „mõõtmine“ kaudne - kas delegeerimine õigustas. See tähendab, kui ülesanne on täidetud siis täitmise edukus, vastavus ootustele. Kui ei ole rahul, selgitada põhjus – miks? Seejärel otsustada, kas delegeerimine on õigustatud.

Eha Võrgu intervjuu kokkuvõte (autoripoolne)

Eha Võrk hindab omavalitsustegelastest kõige enam praktilist lähenemist. Seda võib seletada töigaga, et abilinnapeaks, ehk poliitilisele tasandile, jõudis ta peale pikki aastaid ametnikuna töötamist, tundes hästi linnasüsteemi ning adudes suurepäraselt avaliku halduse praktilist külge. Tänu ametnikukogemusele omab ta seisukohta nii poliitilise otsustaja kui ka praktiku vaatevinklist. Tema hinnangud delegeerimisele on põhjendatud ning vaoshoitud.

Küsimustele vastates võtab ta aluseks kogu avalike teenuste spektri, pöörates tähelepanu ka sellisele olulisele ning Tallinna puhul mahukale valdkonnale nagu munitsipaalalamute haldus. Samuti toob ta sisse hoonestusõiguse ja kontsessiooni mõiste, mis avardavad delegeerimise võimalusi.

Nn pehmetest teenustest käsitleb ta nii elanikele suunatud tegevusi, nagu näiteks juriidiline nõustamine, kui ka linnavalitsusele vajalike uuringute läbiviimist.

Tähelepanuväärne on ka tema analüüs investeeringute otsustusprotsessist, kus ta näeb peamise tegurina just majanduslikke hoobasid, ehk siis eelarveliste vahendite olemasolu, ent nimetab avaliku rajatise puhul sama olulisena ka selle prognoositavat kasutusintensiivsust.

Abilinnapea hindab hangete osa hinnakujundajana avalike teenuste delegeerimisel pigem positiivsena ning tunnistab eraettevõtete võimalusi efektiivsemalt majandada. Samas toob ta linnasaunade näitel välja võimaluse, et olulisi teenuseid võib hoida tarbija jaoks soodsaina vaid linna allasutustele dotatsiooni makstes.

Abilinnapea jääb poliitilise otsustusprotsessi kirjeldamisel pigem kidakeelseks. Tundub, et ka tema puhul toimub delegeerimise otstarbekuse hindamine iga juhtumi puhul eraldi ning kindel reeglistik selleks puudub. Ta tunnistab, et teatud otsuste puhul pole määravaks mitte elanike ootused, vaid olulist osa etendab ka linna võimalus neid ootusi täita.

Delegeerimisprotsessi jagab ta poliitiliseks otsustuseks, mis aga võib saada tõuke ka linnaameti praktikute ettepanekutest. Tema kirjelduse kohaselt viib parima tulemuseni poliitilise taseme ehk linnavalitsuse ja praktikute ehk linna ametite dialoog, kus selgitatakse välja hetke vajadused delegeerimiseks, rahalised võimalused selle läbiviimiseks ning kvaliteedinõuded, millele teenus peab vastama.

Oma valdkonnas tunnistab abilinnapea pidevat kaalumiskohta haldusteenuse korraldamises. Ühelt poolt tekib kahtlusi, et haldusfirmad ei suuda pakkuda elanikke rahuldavat teenust ning piisavalt investeerida hoonete korrashoidu. Teisalt pärsib soovi, luua haldusteenuse korraldamiseks linnaettevõtte, oletus, et hinnad, mis hangetega on alla viidud, võivad hakata linnaasutuses tõusma, kuna see pole kohustatud hoidma kindlat hinnanivood. Samuti näeb abilinnapea võimalust, et linnaettevõtte hakkab raskesse majanduslikku olukorda sattudes nõudma linnalt lisainvesteeringuid, mis eraettevõtte puhul on välistatud.

Abilinnapea vastustest võime järeldada, et ta pooldab delegeerimist seal, kus see annab linnale rahalist kokkuhoidu, nõustudes ka mitmete eluliselt vajalike teenuste jätmisega linnaettevõtetele.

SUMMARY

DELEGATING PUBLIC SERVICES TO THE PRIVATE SECTOR, ON EXAMPLE OF THE PRACTICES OF THE CITY OF TALLINN

Urmo Saareoja

The changes in demography, the reduction of employment-age population, the urbanisation and the peripheralisation of Estonia have been driving a discussion in the society for quite some time, concerning methods to increase the effectiveness of the central government and the local governments. One of the options considered is the delegation of public services; by implementing this in a well-considered manner and accounting for all arguments pro and contra, the option would create an opportunity to improve public services quality (as for correspondence to the target groups' expectations and cost-effectiveness), involving not only the private sector but also the NGOs in providing the services.

The local governments are not equal in their capabilities. This is due to differences in administrative capacity, budget and population. The differences also affect the practice of delegation. Some local governments are forced to delegate their services because the population diminishes and it is not purposeful to retain and develop the local government's own capability of providing specific services for a small number of consumers.

The capability and position of the City of Tallinn as a service provider differs significantly from that of other Estonian local governments, primarily by service volumes. On the one hand, this enables to bring down the prices by ordering the services in bulk; on the other hand, this limits the number of enterprises able to provide the services in the necessary volume.

For other local governments, the defining factor upon deciding about delegation is the population growth, as an increasing consumer base demands the implementation of specific knowhow and technology, which the local government itself lacks or which is not feasible to acquire for serving that consumer segment alone. The population's aging brings about a sudden increase of medical and welfare services, which could be more purposeful to delegate, due to heightened requirements and required specific knowhow of the service provider. The demand for public services differs from one local government to the next and the only thing common for all local governments is the obligation to enable the population to get high-quality, sufficiently accessible services. Unfortunately, local governments do not always manage to ensure that.

The aforementioned differences in local governments' administrative capability, budget and population also bring about their different situation as for the quantity and quality of their public services provided; also, the population's expectations for the service quality may be largely different. For example, the people under smaller local governments are long used to the fact that several medical services are not available locally or that access to education is difficult in some regions and children have to travel longer distances to attend school or even have to go to a school under another local government upon agreement between the local governments. These are the problems that the people in the so-called periphery are used to. In Tallinn, situations like that would be impossible. Here, all the services provided by the central government and by the local governments are present and their volumes are the largest in Estonia, in both the delegated and the not delegated part.

The decisions of Tallinn City Government determine the satisfaction, the ability to cope with life and the availability of critical services of more than one third of the country's citizens. This is why the author, in the Master's Thesis discussing the collaboration between local governments and the private sector in delegating public services, based the research precisely on Tallinn City Government's relevant practice, in order to determine the need for delegating the pub services.

The theoretical part of the Master's Thesis explains the theoretical field of the classification of public services.

The part reviews the legal framework of delegating public services and the manners of delegating those services.

The precise definition and substance of delegating public services is given. The main reasons for delegating public services and the restrictions on delegating those services, as well as the opportunities provided to the public sector by delegating the services are discussed.

Additionally, a framework is created of what is considered in terms of the private sector and what internal and external factors must be taken into account upon delegating public services, in order to assess the necessity of delegating those services, based on the risks and benefits of delegating and the public sector's goal of achieving a certain effectiveness of the provision of the public services through the delegation of those services. The differences between public services and the private sector's services are discussed. The definition and the types of public services are explained. The possibilities of providing public services are discussed, and the definitions of a public service and its delegation are framed. Barrier to entry and its effects on the delegation of public services are explained.

The empirical part of the Thesis provides an overview of the practices of delegating public services. It also reviews Tallinn City Government's possibilities to delegate additional public services and presents suggestions for additional delegation of the services. Moreover, the internal and external restrictions on the delegation of public services are discussed. Suggestions are proposed to Tallinn City Government for increasing the effectiveness of delegating public services and the effectiveness of the services delegated. Additionally, conclusions are made on the basis of the analysis of Tallinn City Government's practices of delegating public services, and suggestions are proposed on the basis of those conclusions, i.e. suggestions on how to delegate the public services in the future and how to increase the effectiveness of their delegation.

Based on the interviews analysed in the empirical part, the following suggestions were proposed to Tallinn City Government for improving the delegation of public services:

- In delegating public services in Tallinn City Government, implement the methodologies developed for the state's preparation of delegating public services;
- Implement systematic and regular evaluation of services and service providers;

- Deal consciously with the barriers to entry, the most important among them being the competition barrier.

In summary, the author of the Thesis is of the opinion that the goal of the Thesis has been achieved. Based on the results of this research, the readiness and the necessity of delegating public services have been highlighted. Also, several suggestions have been proposed to develop the topic further.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Urmo Saareoja,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose
„Avalike teenuste erasektorile delegeerimisest Tallinna linna praktikate näitel“,

mille juhendaja on Diana Eerma,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil,
sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse
tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu,
sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja
lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega
isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **24.05.2018**